



Digitized by the Internet Archive
in 2026

La
Présidence du Conseil.

Son Organisation.

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

La
Présidence du Conseil
Son Organisation

THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 3 juin 1935, à 14 heures

PAR

Pierre LIOUS

Président : M. MESTRE, Professeur

Suffragants { MM. JOSEPH-BARTHÉLÉMY, } *Professeurs*
 { LAFFERRIÈRE. }

PARIS
LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN
F. LOVITON et Cie
160, RUE SAINT-JACQUES, 160

1935



INTRODUCTION

Quand on étudie l'évolution organique de cet *ensemble* constitutionnel qui fut créé en Europe centrale et orientale après la guerre, on ne peut qu'être frappé par le développement récent du Pouvoir exécutif qui avait été longtemps négligé, presque oublié et qui devient de plus en plus indépendant et puissant, ne conservant auprès de lui qu'une ombre de contrôle parlementaire. En même temps s'est créée et affirmée une tendance certaine à la rationalisation du pouvoir.

Ces modifications profondes au statut constitutionnel de différents Etats au régime parlementaire ont éveillé des échos en France où de nombreux esprits, à la suite de récents scandales suivis de la journée du 6 février 1934, demandèrent une réforme de l'Etat.

L'une des idées qui revenait le plus souvent dans les polémiques sur cette question capitale était celle du renforcement de l'Exécutif et de nombreux moyens furent proposés dans ce but, la plupart d'entre eux nécessitant une revision constitutionnelle. Il apparaissait cependant à certains qu'il était dangereux de réunir une Assemblée nationale dans une atmosphère passionnée et qu'une réforme très simple, depuis longtemps préconisée et étudiée, l'organisation sérieuse de la Présidence du Conseil, permettrait, sans lancer le pays dans

une aventure, de donner au Chef du Gouvernement l'autorité et les moyens d'action qui lui font parfois défaut.

M. Flandin, l'actuel Président du Conseil, vient de donner satisfaction aux partisans de cette dernière thèse, en introduisant dans la loi de finances du budget de 1935, un article 23 créant des services administratifs auprès du Chef du Gouvernement. Puis, par des décrets pris en application de cet article, il les a organisés récemment en un secrétariat général qu'il a placé sous la direction de M. Noël, ancien ministre de France à Prague.

Avant d'étudier l'organisme nouveau et d'en faire la critique, nous allons passer en revue les raisons pour lesquelles la création en semblait nécessaire aux yeux de tous, puis nous rechercherons comment fonctionne dans plusieurs Etats d'Europe la Présidence du Conseil. Enfin l'étude de la doctrine, des divers plans d'organisation proposés par des parlementaires ou des auteurs politiques, l'examen des tentatives faites depuis le début de la guerre de 1914-1918 par différents Premiers Ministres nous retiendront un peu plus longuement.

TITRE PREMIER

Nécessité de l'organisation de la Présidence du Conseil.

CHAPITRE PREMIER

COMPARAISON ENTRE L'ETAT ET UNE SOCIETE COMMERCIALE.

Suivant une théorie devenue classique, M. Jacques Bardoux, dans un article assez récent¹ compare très heureusement l'Etat moderne à une société anonyme, dont l'administrateur délégué serait le Chef du Gouvernement, le Conseil d'administration, le Conseil des Ministres et l'Assemblée générale des actionnaires le Parlement.

Or une maison de commerce ne peut être prospère que si l'esprit de méthode a présidé à sa constitution et à son organisation. Qu'il s'agisse d'un chef d'entreprise ou d'un organisme collectif, le secret du succès ne réside-t-il pas dans la valeur des décisions prises, dans la rapidité et l'exactitude avec lesquelles celles-ci sont transmises aux services intéressés, dans leur parfaite exécution par ces derniers, exécution qui doit être contrôlée par la suite ? Sans méthode les hommes les plus intelligents, les plus énergiques, les plus travailleurs ne peuvent rien ; toutes leurs tentatives sont vouées à l'insuccès.

Une organisation méthodique est donc indispensable à toute société et son importance se fait d'autant plus

1. *Revue Bleue*, n° du 20 janvier 1934.

sentir que les rouages à mettre en mouvement sont plus nombreux et plus complexes.

Il arrive le plus souvent qu'une entreprise n'est pas d'une envergure suffisante pour justifier la collaboration de plusieurs personnes. Une seule suffit pour assumer la tâche de direction ; l'unité de commandement est alors parfaitement assurée et la bonne marche de l'affaire ne dépend plus que des dons d'intelligence et d'organisation du directeur. Mais dès que l'entreprise prend une certaine importance et que plusieurs personnes sont affectées à une mission de direction, le Directeur général doit en outre coordonner les efforts individuels de ses collaborateurs. Tâche extrêmement délicate...

De là l'intérêt que les hommes ont toujours attaché à l'organisation des sociétés commerciales, de là leur tendance à coordonner, à la fois dans l'espace et dans le temps les décisions prises dans l'intérêt de l'œuvre par les différents directeurs des sociétés.

Notamment dans les sociétés anonymes, on a imaginé de tenir un registre des procès-verbaux des séances du Conseil d'administration. Toutes les décisions prises sont ainsi conservées dans leur intégrité, sans risque d'une déformation ultérieure. Dans les discussions épineuses, on prend même soin de noter les diverses interventions des membres présents.

Enfin, dans le cas d'une société importante, pour coordonner dans l'espace et dans le temps les actes des divers administrateurs qui se succèdent, la pratique a créé un secrétaire général dont le rôle est extrêmement important.

Il consiste en effet :

1° A réunir les documents et renseignements demandés

par l'administrateur-délégué ou le Conseil d'administration pour éclairer leurs décisions ;

2° A répartir et transmettre les ordres aux chefs des services intéressés ;

3° A assurer la liaison et la coordination indispensables à la bonne marche de l'entreprise ;

4° Enfin, à contrôler si les ordres transmis ont bien été exécutés conformément aux directives du Conseil d'administration.

Il semblerait logique que dans cette grande société qu'est l'Etat le même souci d'organisation ait dû exister, que le pouvoir constituant ait songé à concevoir un Conseil d'administration, dirigé par un chef dont les efforts fussent secondés par un secrétaire général. Malheureusement il n'en est rien. Le législateur constitutionnel a complètement négligé cette question d'une importance pourtant capitale et si quelques progrès ont été réalisés, surtout depuis la grande guerre, dans le sens de l'unité gouvernementale et de son organisation, nous les devons à des réformes coutumières, consacrées maintenant par la loi de finances votée le 24 décembre 1934 par le Parlement.

CHAPITRE II

LE REGIME PARLEMENTAIRE EN FRANCE. DESEQUILIBRE ENTRE L'EXECUTIF ET LE LEGISLATIF.

Dans son principe le régime parlementaire implique un équilibre entre les pouvoirs de l'Etat et notamment entre les pouvoirs exécutif et législatif.

Il exige une action constante et réciproque des pouvoirs l'un sur l'autre. Le gouvernement effectif est assuré par les ministres choisis dans la majorité parlementaire. « Les Chambres offrent au Chef de l'Etat, disait Thiers, leur majorité comme liste de candidats ». Les ministres ainsi nommés sont responsables devant le Parlement et sur un vote de défiance, doivent démissionner. Ainsi les Chambres tiennent-elles entre leurs mains le sort du Gouvernement, qu'elles peuvent à tout instant renverser en lui refusant la majorité.

Cette règle a pour corollaire l'action du Gouvernement sur le Parlement. Cette action se traduit par le droit de convoquer le Parlement, de l'ajourner, de clôturer les sessions et surtout par le droit de dissolution à l'égard du Parlement tout entier, ou de l'une de ses fractions seulement, suivant les Constitutions.

C'est dire que la collaboration des deux pouvoirs se traduit en fait par leur interpénétration. Mais le régime parlementaire cesse d'exister le jour où le dualisme de pouvoirs égaux qui le caractérise est brisé, le jour où

l'un des pouvoirs prend à l'encontre de l'autre une prépondérance politique contraire à l'essence même de ce mode de Gouvernement.

Dans ce cas,

ou bien le Pouvoir exécutif, à la faveur de circonstances exceptionnelles, néglige la règle de la responsabilité ministérielle, et le régime n'est plus que représentatif,

ou bien le Parlement, par une série d'empiètements successifs, tend à devenir le premier Pouvoir de l'Etat et relègue au second plan l'Exécutif impuissant à user de ses prérogatives constitutionnelles.

La seconde éventualité est très fréquente ; c'est une tendance générale pour une assemblée que de faire preuve d'une activité envahissante ; elle est très dangereuse car faussant peu à peu, insensiblement peut-on dire, le régime parlementaire, elle conduit à un état de choses ressemblant d'assez près au Gouvernement d'assemblée, mais que l'on continue d'appeler régime parlementaire, alors qu'il n'en est qu'une déformation caricaturale.

En France, on a coutume d'attribuer au Parlement une suprématie de fait telle que l'équilibre nécessaire entre les deux pouvoirs semble rompu, au profit du Législatif. En réalité il n'y a là qu'une déformation des textes constitutionnels dont l'origine doit être recherchée tant dans la faiblesse des Gouvernements que dans la tendance corrélatrice des assemblées à s'arroger tous les droits.

Pendant la Constitution de 1875 est précise. L'action appartient au Pouvoir exécutif, c'est-à-dire aux Ministres qui sont les représentants responsables du Président

de la République. Au Parlement revient seulement le pouvoir de légiférer et de contrôler l'Exécutif.

Certains considèrent que le Pouvoir législatif est hiérarchiquement supérieur au Gouvernement parce qu'à leur avis contrôler est synonyme de commander. Pourtant ces deux termes ont une valeur tout à fait différente. Nous n'en voulons pour preuve que la réponse célèbre faite par M. Marshall, Président de la Cour suprême des Etats-Unis aux adversaires du contrôle judiciaire lors d'une polémique soulevée par ces derniers ¹.

La coutume s'est établie en Amérique de reconnaître aux juges un droit de contrôle de la constitutionnalité des lois votées par les Assemblées fédérales ou par celles des différents Etats de l'Union. Cette évolution a provoqué à maintes reprises des protestations de parlementaires aux yeux desquels le contrôle judiciaire équivalait, suivant une formule très connue mais erronée, au « Gouvernement des juges ».

Cependant, en droit, ce prétendu déséquilibre entre les Pouvoirs législatif et judiciaire au profit du dernier n'existe pas. Le juge, en effet, ne se substitue pas au législateur. Il lui laisse son entière liberté d'action, sauf à déclarer inapplicable, mais seulement après son vote définitif, toute loi ou partie de loi qu'il estime non conforme à la Constitution. L'initiative en matière législative appartient donc toujours au Parlement, et hormis le cas de violation par le Pouvoir législatif des prescriptions constitutionnelles (lesquelles s'imposent aussi bien au Pouvoir judiciaire qu'au Pouvoir législatif) le juge ne peut rien contre le législateur ordinaire.

En droit constitutionnel français, la même constata-

1. Affaire *Marbury c/ Madison* (1803).

tion peut être faite. Sans doute le Gouvernement subit le contrôle du législateur ! Mais est-ce une raison suffisante pour prétendre qu'il doit lui être subordonné ? Non, car dans toute la mesure où il agit suivant les prescriptions de la souveraineté nationale, le Cabinet devrait jouir de l'indépendance la plus complète.

Malheureusement, il n'en est pas ainsi. Le Gouvernement est-il présidé par un chef dont les vues s'imposent à la fois à ses collègues du Ministère et au Parlement dont il dirige la majorité ? En est-il de lui comme du Président du Conseil d'administration d'une Société, véritable chef tant du Conseil d'administration lui-même que de l'Assemblée générale des actionnaires dont il est l'élu ? Jouit-il, comme ce dernier, d'une stabilité suffisante pour faire œuvre utile ? Est-il même assuré de la confiance de ceux qui l'ont poussé à la Présidence, tant que ces actes restent d'accord avec l'intérêt du pays ? Autant de questions auxquelles nous sommes obligés de répondre par la négative si nous considérons le nombre de crises ministérielles dont souffre notre pays.

Cette instabilité ministérielle est la plaie de notre régime. L'Etat est livré à des hommes de bonne volonté mais qui se succèdent au pouvoir avec une telle rapidité qu'ils n'ont généralement pas le temps de se mettre au courant des graves responsabilités qui leur incombent. Leur passage dans un département ministériel dure-t-il un peu plus longtemps, ont-ils le cœur d'amorcer des réformes profitables qu'ils sont renversés au moment où leur œuvre allait porter ses fruits. Est-ce là une situation d'exception ou un état normal ? Malheureusement, chez nous la seconde alternative est exacte.

Notre Président de la République a le titre de Chef

de l'Etat, mais il n'est pas le Chef du Gouvernement. Pas plus qu'un monarque constitutionnel, il ne peut ni ne doit exercer la réalité du pouvoir, puisqu'il est élu par des Assemblées sans être responsable devant elles, et que la délégation de la souveraineté suppose, soit l'élection directe par le peuple, soit la responsabilité permanente devant ses représentants. En France, comme en Angleterre, l'autorité et la direction sont dévolues au Président du Conseil, responsable devant le Parlement. Mais pour que cette autorité, cette direction soient pleinement acceptées et puissent s'exercer avec fruit, il faudrait qu'il existât dans les Assemblées une majorité définie et que le Président du Conseil en fût le chef reconnu.

Aucune difficulté, en Angleterre, quand une crise ministérielle éclate. Le Roi désigne comme Premier Ministre le chef du parti qui l'a provoquée.

En France, au contraire, le Président de la République ne trouve aucune indication positive dans le vote qui a renversé un ministère. La meilleure preuve en est que le nouveau Chef du Gouvernement sera très probablement choisi, selon l'usage, dans la minorité de la veille « ou parmi ces utilités indifférentes qu'on n'a jamais vu s'engager sur rien »¹. La formation ou la chute d'un ministère ne correspondent nullement dans l'état présent des choses au triomphe ou à la défaite d'un parti. Les Cabinets ne tombent pas ou bien rarement sur des questions de politique générale. Des votes qui mettent fin à leur existence on ne peut guère tirer quelque chose qui ressemble à un reclassement des forces. Ils tombent

1. Lettres sur la réforme gouvernementale : *Revue de Paris*, 1^{er} décembre 1917.

parce que leur puissance active était épuisée, parce qu'ils étaient à bout de souffle.

Mais alors, puisque cette instabilité ministérielle est la conséquence nécessaire de l'absence au Parlement d'une majorité vivante, réelle, puisque nous ne pouvons espérer qu'à l'avenir les Chambres se disciplinent et sacrifient à l'intérêt général leurs misérables querelles de coteries, n'est-ce pas une raison de rechercher un remède à un mal inévitable ? Si la politique générale du pays est appelée par la force même des choses à souffrir d'une incohérence perpétuelle ne convient-il pas de créer à côté du pouvoir politique dont les titulaires sont essentiellement passagers, un organisme administratif permanent chargé d'assurer la continuité de l'action gouvernementale ?

CHAPITRE III

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL.

1° Le silence de la Constitution.

Notre République parlementaire est un Gouvernement à deux têtes : Le Président de la République, chef de l'Etat, le Président du Conseil, chef du Gouvernement.

Il est remarquable que les lois constitutionnelles soient restées complètement muettes sur un personnage aussi important que le Président du Conseil, que l'on peut considérer comme la clef de voûte du Gouvernement. Certains se sont hâtés de tirer de ce silence la conclusion que l'institution de la Présidence du Conseil était extra-constitutionnelle. Cette thèse, quoique ayant reçu l'appui formel de M. Poincaré¹ ne peut être admise. Il ne faut pas oublier le caractère coutumier de notre Constitution qui a adopté, en quelques mots, tout le régime parlementaire tel qu'il avait fonctionné de la Restauration au Second Empire. Or dans le régime parlementaire, il y a *essentiellement* un Premier Ministre. D'autre part, la Constitution de 1875 parle du « Conseil des Ministres » ;

1. Le Président du Conseil, écrit-il, n'a pas été créé par la Constitution ; il est né de l'usage, et un Président de la République qui voudrait se contenter de nommer des ministres respecterait la lettre constitutionnelle. Le droit strict autoriserait la suppression du Premier ministre. » *Revue des Deux Mondes*, 15 octobre 1920.

il ne peut y avoir de Conseil sans président. Enfin, le premier ministère constitué au moment de la mise en application des lois constitutionnelles de 1875, eut un Président, qui était Dufaure ; cette création ne souleva pas la moindre observation. La Présidence du Conseil ne peut donc pas être considérée comme anti-constitutionnelle.

2° Rôle du Président du Conseil.

Si la Constitution de 1875, contrairement à de récentes constitutions européennes d'après-guerre, ne parle pas du Président du Conseil, à plus forte raison ne nous donne-t-elle aucune indication sur le rôle de ce personnage, rôle qui s'est précisé et s'est développé surtout depuis 1914.

La tâche du Premier Ministre est écrasante. C'est lui qui représente et défend la politique générale du Gouvernement devant les Chambres et qui doit répondre aux interpellations les plus importantes. Il doit également diriger le travail parlementaire. D'autre part, il est chargé de donner l'impulsion indispensable au Conseil des Ministres, surveiller l'action de ses collaborateurs et la faire cadrer avec son programme général de travail. Il doit, en un mot, soit devant le Parlement, soit devant ses collègues, faire figure de *chef*.

A. *Le Président du Conseil doit diriger le travail parlementaire*

Dans la théorie constitutionnelle classique, telle qu'elle était encore récemment pratiquée en Grande-Bretagne, le Président du Conseil est le chef de la majorité,

du parti qui a triomphé aux élections. Il est le personnage le plus important de cette majorité : « Assisté de son ministère, qui est son état-major, il est constamment sur la brèche pour la tenir en haleine, maintenir sa cohésion et la mener ainsi aux victoires prochaines ; étroitement solidaire de sa majorité, c'est lui qui la dirige puisqu'il en est le chef ; c'est de lui que dépendent en grande partie la tenue de la Chambre, la qualité et la fécondité du travail législatif »¹.

Ce tableau d'école donnerait une idée fort inexacte du rôle du Président du Conseil, en France, au cours de ces dernières années. Nos partis politiques sont trop nombreux et trop peu puissants. Très fréquemment le Chef du Gouvernement est obligé de s'appuyer sur plusieurs partis alliés temporairement et doit louvoyer entre leurs revendications parfois contradictoires². Il devient alors le subordonné du Parlement alors qu'il ne devrait pas abandonner son rôle de direction, mais bien se mettre à la tête et non à la remorque des Assemblées.

Le Président du Conseil doit revendiquer non seulement les honneurs du pouvoir, mais ses responsabilités. C'est précisément à cause de celles-ci que le représentant du Gouvernement tout entier doit jouer un rôle très actif et déterminer lui-même le sens de l'impulsion à donner aux Chambres. Il doit diriger le travail du Parlement, savoir prendre ses responsabilités, et s'en aller si sa politique est désapprouvée.

1. *Droit constitutionnel*, Barthélémy et Duez. Edit. 1933.

2. Pendant la législature de 1919 à 1924, M. Alexandre Millerand a été véritablement le chef de sa majorité. Plus tard, M. Tardieu de 1929 à 1932 s'est attaché à réaliser vigoureusement la direction de la majorité parlementaire anticartelliste et y est parvenu.

B. *Le Président du Conseil est le Chef du Cabinet*

Mais ce n'est pas tout. Indépendamment de son rôle de direction vis-à-vis du Parlement, le Président du Conseil doit se considérer comme le chef de ses collègues du Cabinet et c'est à ce titre surtout, nous allons le voir, que se justifie la récente création d'un secrétariat général permanent, chargé de le seconder.

Nous verrons plus loin que la coutume s'est instaurée de donner au Président du Conseil le droit de choisir ses collègues ; nul Président de la République, quoique ce droit ne soit pas inscrit dans la Constitution, ne songerait à le lui enlever. Les Ministres tiennent donc leur pouvoir du Président du Conseil. On comprend que dans ces conditions ce dernier incarne l'autorité gouvernementale. Il doit être le chef des ministres qui lui sont subordonnés¹.

La Présidence du Conseil est donc très loin de se borner à la direction des délibérations des ministres assemblés. Elle comporte une autorité beaucoup plus effective. Il est classique de dire que le Président du Conseil est *primus inter pares*. Mais les collègues de Waldeck-Rousseau, Clémenceau ou Poincaré ne se sont jamais considérés comme les pairs de ceux-ci. Le Président du Conseil est et doit être un *chef*.

De son devoir capital d'assurer la réalisation de la pensée gouvernementale découle pour lui l'obligation de veiller à la coordination de l'activité des divers départements ministériels. Car dans l'Etat comme dans

1. Waldeck-Rousseau, qui avait le sens de l'autorité, revisait les discours que les ministres de son Cabinet devaient prononcer et imposait des modifications.

Dans la séance du 28 novembre 1924, à la Chambre, M. Herriot, Président du Conseil a dit : « M. Raynaldy, *mon* ministre... ».

toute maison de commerce, il est indispensable d'assurer des liaisons entre les différents services. Il faut naturellement faire une distinction entre les mesures courantes, sans grande importance et les déterminations mettant en jeu de gros intérêts. Ces dernières exigent l'entente préalable de tous les ministres et le contrôle du « Premier » même quand elles n'intéressent qu'un département particulier.

a) *Questions de politique générale ou problèmes intéressant plusieurs départements ministériels.*

La collaboration entre Ministres est indispensable lorsque se présente une question de politique générale ou un problème intéressant plusieurs départements ministériels.

En posant le principe de la responsabilité solidaire des membres du Gouvernement, le pouvoir constituant n'a fait que tenir compte des faits. En effet, bien des questions de la vie politique d'un pays se réfèrent à plusieurs ministères à la fois. L'état de notre marine de guerre, notamment, concerne non seulement le ministère de la marine mais encore ceux de la guerre, des finances, des colonies, même et surtout le département des affaires étrangères. La construction d'une voie ferrée intéresse en même temps les travaux publics, les finances et le commerce. Dans ces différentes hypothèses les membres du Cabinet seront naturellement portés à se concerter et sous la direction éclairée du Président du Conseil à prendre une décision qui les intéresse tous.

b) *Problèmes n'intéressant qu'un seul département.*

Mais si la nécessité de la collaboration entre Ministres semble évidente pour les problèmes que nous venons de

décrire, même dans le cas d'un problème n'intéressant que son département, un Ministre ne doit point s'isoler. Il ne doit prendre aucune grave décision sans en référer au Conseil des Ministres ou à son Chef¹. Car il n'existe aucune catégorie d'affaires importantes qui puisse être réglée indépendamment des autres : il n'en existe aucune dont le règlement n'importe, en temps de paix, à la prospérité générale, en temps de guerre aux conditions générales de la lutte et à son succès final. Les ministères sont séparés et fonctionnent chacun comme s'il était seul ; les affaires sont solidaires et communes. Sous quelque forme qu'on les présente ou qu'on les répartisse ce sont les affaires du pays. Or un Ministre, emprisonné dans l'étude partielle et égoïste des questions qui lui ressortissent est incapable d'en subordonner ou d'en coordonner la solution à d'autres intérêts particuliers qu'il ignore et surtout à des intérêts généraux dont les autres éléments lui échappent. Seul le Président du Conseil peut connaître en toute circonstance les besoins de la collectivité et les répercussions possibles d'une décision particulière. Chaque Ministre aura donc toujours grand intérêt à délibérer avec ses collègues ou surtout à prendre avis de leur chef commun pour savoir dans quel sens orienter sa politique personnelle.

Pour assurer d'ailleurs une action administrative d'ensemble, bien coordonnée, il est indispensable que chaque Ministre ait le sentiment de ses obligations et soit davantage influencé par l'intérêt général que par la satisfaction des désirs de ses propres subordonnés.

Cette consultation préalable, soit du Conseil, soit du

1. Dans certaines lois, il est d'ailleurs exigé que les décisions gouvernementales, c'est-à-dire les décrets, soient prises en Conseil des Ministres.

Président, s'imposera au Ministre toutes les fois que le problème à résoudre, quoique strictement limité à son département, sera susceptible, en raison de son importance, d'entraîner la chute du Cabinet.

Une difficulté diplomatique par exemple surgit avec un Etat voisin. Le Ministre des Affaires étrangères a tous pouvoirs pour traiter. Il n'hésitera pas cependant à en référer auparavant au Conseil, parce que la question est de nature à engager la responsabilité du Gouvernement tout entier et qu'au surplus il risquerait peut-être, en ne le faisant pas, d'être désavoué par le Président du Conseil dont il dépend.

*
* * *

Il faudra naturellement faire appel à l'esprit de méthode chaque fois que le Conseil des Ministres étudiera ces différents problèmes. Toute action collective comporte en effet des règles fixes et exige une direction unique. Il est possible que dans les débats les différents Ministres aient des opinions divergentes, dont aucune n'arrive à s'imposer. Dans ce cas, n'est-il pas normal que ce soit l'avis du Président du Conseil qui l'emporte ? N'est-ce pas le Premier Ministre en somme qui, en sa double qualité de leader de la majorité parlementaire et de chef réel du Pouvoir exécutif, est le mieux placé pour connaître l'opinion publique et pour imposer à ses collègues sa manière de voir ?

3^o Le Président du Conseil est en même temps ministre. Inconvénients de ce cumul.

Nous avons vu que le Chef du Gouvernement doit

diriger le Parlement tout en subissant son contrôle. Il est contraint à ce titre de défendre sa politique devant les Chambres une grande partie de ses journées, même de ses nuits, pendant les sessions parlementaires. En outre, en sa qualité du Chef du Cabinet, il doit diriger l'action de ses collègues et assurer les liaisons indispensables même pour les actes n'intéressant qu'un seul département. Il doit présider les Conseils de Cabinet, faire prévaloir son opinion dans les débats, contrôler l'exécution des décisions prises. Cette tâche est écrasante. Elle devrait lui suffire...

Malheureusement, à part de rares exceptions ¹ le Chef du Gouvernement a toujours tenu à assumer la direction d'un département ministériel. Malgré les inconvénients multiples qui résultent de ce cumul, une tradition très forte s'est formée à ce sujet, venant du silence de la Constitution de 1875 sur la Présidence du Conseil des Ministres.

Arrêtons-nous un instant sur cette question : le Président du Conseil doit-il être titulaire d'un portefeuille ?

Un des commentateurs les mieux informés et les plus autorisés de nos lois constitutionnelles, M. Eugène Pierre, ancien secrétaire général de la Chambre des députés, se base pour conclure affirmativement sur l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875. Cet article institue, à côté de la responsabilité solidaire des membres du Cabinet, devant le Parlement, la responsabilité individuelle de chacun d'eux pour leurs actes personnels. Donc, d'après M. Pierre, tous les Ministres devraient être chargés de la direction d'un département, car sinon ils

1. Viviani en 1914, Poincaré en 1926, MM. Doumergue et Flandin en 1934 et 1935.

ne pourraient être jugés par les Chambres sur leurs actes personnels et ils échapperaient à toute responsabilité individuelle.

Pénétrés de cette idée, M. Raoul Péret en 1915, au nom de la Commission du budget de la Chambre, puis la même année, M. Emile Aimond, firent toutes réserves au sujet de la création de Ministres d'Etat.

M. Cornudet affiche la même opinion dans le rapport qu'il a déposé en 1921 à la Chambre des députés sur la proposition de loi de M. Louis Marin relative à l'organisation des services de la Présidence du Conseil. Mais il ne tranche pas délibérément la question, se basant surtout sur les faits.

Pour M. Hervieu, la Présidence du Conseil sans portefeuille est juridiquement possible mais pratiquement indésirable, à cause des craintes, des critiques, des soupçons même de ceux qui redoutent l'accumulation du pouvoir entre les mains d'un seul. Car il est indubitable que, sans la charge d'un portefeuille, le Président du Conseil aurait une action beaucoup plus grande sur les autres Ministres, ses incursions dans leur politique seraient beaucoup plus fréquentes.

A nos yeux la Présidence du Conseil sans portefeuille n'est pas du tout contraire à l'article 6 de la loi du 25 février 1875. Même dépourvu de tout ministère particulier, le Président du Conseil conserve devant les Chambres une responsabilité individuelle. Ayant sous sa direction divers services tels que la Direction des services d'Alsace et de Lorraine, le Conseil supérieur de la main-d'œuvre, le Conseil National économique, il fait des actes de gestion, signe des décrets, présente à l'approbation du Parlement des projets de lois. Allons même plus loin, imaginons

qu'il n'ait aucun service sous sa direction. Lorsqu'un de ses Ministres dépose un projet de loi particulièrement important, il le contresigne et le présente aux Chambres. Ne prend-il pas là une responsabilité suffisante ?

Que d'avantages d'autre part à éviter entre les mains d'un seul homme le cumul de la Présidence du Conseil et d'un portefeuille particulier ! Au lieu de se confiner dans la direction de son ministère particulier, le Premier Ministre peut se consacrer à sa mission de chef, surveiller l'action de ses collègues, la coordonner. On éviterait ainsi des résultats désastreux comme ceux qui marquèrent voilà 32 ans le ministère Combes.

M. Combes, en 1902, avait pris la direction du Ministère de l'Intérieur en même temps que la Présidence du Conseil. La politique intérieure étant à ce moment-là extrêmement active, il s'y consacrait uniquement, négligeant de contrôler l'action de son Ministre des Affaires étrangères, M. Delcassé. Ce dernier poursuivait depuis plusieurs années une politique personnelle et tâchait d'isoler l'Allemagne par un solide jeu d'alliances. Les rancunes de ce dernier pays provoquèrent des incidents graves et obligèrent M. Rouvier, successeur de M. Combes, à sacrifier M. Delcassé. S'il avait mieux compris son rôle de chef et abandonné un instant des questions de politique intérieure mesquine, M. Combes aurait peut-être pu éviter les frictions diplomatiques qui précédèrent le départ de M. Delcassé.

Malheureusement, nous l'avons dit plus haut, à part de très rares exceptions, le Président du Conseil préfère prendre la charge d'un département ministériel particulier, malgré tous les inconvénients bien connus de ce cumul. Et comme l'administration d'un portefeuille, si

chargée soit-elle, est beaucoup moins délicate que la direction du Gouvernement, il y a de fortes chances pour qu'il s'absorbe uniquement dans ses occupations ministérielles pour délaisser de plus en plus sa fonction de chef.

Ou bien voulant mener de front ses deux missions il s'épuise en de vains efforts et ne peut remplir parfaitement sa tâche jumelée. C'est surtout dans ce dernier cas qu'il lui faut auprès de lui, pour le seconder dans sa tâche écrasante, des services permanents, composés de collaborateurs d'élite, qui lui permettront de faire de la Présidence du Conseil « non pas un mot mais une réalité »¹.

1. Discours de M. Gaston Doumergue au Sénat — Séance du 19 juin 1934.

CHAPITRE IV

QUEL DEVRAIT ETRE LE ROLE DES SERVICES RATTACHES A LA PRESIDENCE DU CONSEIL.

De l'étude rapide que nous venons de faire du régime parlementaire, en France, deux idées essentielles se dégagent nettement :

1° Tout d'abord il faut donner à l'Exécutif l'autorité et la stabilité qui lui font défaut. Nous avons décrit les trop nombreuses crises ministérielles qui sévissent chez nous sans arrêt et le triste spectacle trop fréquent de Ministères à la remorque du Parlement. Pour remédier à cet état de choses une réforme constitutionnelle nous semble indispensable. Dans notre conclusion nous proposerons divers moyens capables de donner à l'Exécutif l'autorité et la stabilité nécessaires, tels que le droit de dissolution élargi, la suppression des votes de surprise amenant la chute du Cabinet etc... mais l'essentiel de notre étude étant l'organisation de la Présidence du Conseil nous n'insisterons point pour l'instant sur ce point.

2° Nous avons vu précédemment quelle était la tâche immense du Président du Conseil et la nécessité de créer auprès de lui un organisme permanent. Nous allons tâcher d'esquisser maintenant quel devrait être le rôle de ce dernier.

1^o Préparation des décisions gouvernementales.

Quelle que soit l'envergure du problème à résoudre, qu'il intéresse un ou plusieurs Ministres, il faut que le Président du Conseil en connaisse tous les éléments pour pouvoir au besoin conseiller et guider ses collègues.

La Présidence du Conseil doit donc comprendre un service de documentation, qui puisse fournir au Chef du Gouvernement tous les renseignements qui lui sont indispensables, lui prépare ses dossiers soit pour les discussions devant le Parlement soit pour celles en Conseil des Ministres.

Nous avons vu d'autre part que la plupart des décisions gouvernementales étaient prises en Conseil des Ministres ou de Cabinet. Il semblerait logique que ces réunions ministérielles soient préparées soigneusement. Malheureusement, il n'en est rien.

A l'heure actuelle, chaque Ministre, surchargé de multiples affaires, ne peut que rarement se consacrer en ce qui le concerne à la préparation du Conseil prochain. A plus forte raison ne peut-il s'inquiéter de la coordination entre les Conseils successifs. Encore moins a-t-il, en général, les moyens de tenter un effort de concordance entre ses projets et ceux des autres Ministres.

Le Président du Conseil, plus surchargé que tous ses collègues par la représentation, les rencontres avec le Parlement, la presse, et généralement la gestion de son département particulier, arrive aux séances du Conseil encore moins préparé que les autres Ministres.

D'autre part, il n'existe point à l'avance d'ordre du jour minutieusement fixé et étudié pour ces séances, de sorte que parfois des questions fort graves sont posées

tout d'un coup au Conseil sans que les Ministres intéressés y aient réfléchi, aient pu consulter leurs conseillers compétents ou les documents utiles.

Bien plus, le Ministre qui propose une décision au Conseil a conçu celle-ci presque toujours dans un esprit spécial et particulariste, sans avoir pu envisager parfaitement l'intérêt qu'elle peut présenter pour d'autres départements ministériels.

La Présidence du Conseil pourrait au contraire préparer minutieusement ces Conseils, en fixer à l'avance l'ordre du jour, réunir tous les documents indispensables, les travailler dans le sens de l'intérêt général, préparer des dossiers pour chaque Ministre, et surtout pour le Chef du Gouvernement, fournir en résumé au Cabinet et à son Chef tous les éléments impartiaux nécessaires à la décision.

2° Enregistrement et transmission des décisions.

Quand une décision a été prise en Conseil des Ministres il s'agit d'en assurer l'exécution par les services intéressés et tout d'abord de la transmettre intégralement à ces derniers.

Nous avons déjà vu que dans les sociétés anonymes il est dressé à cet effet un procès-verbal de chaque séance du Conseil d'administration, où sont annotés les arguments favorables ou non, présentés par les administrateurs au cours de la délibération. Les décisions prises sont ainsi enregistrées et leur interprétation exacte assurée car il suffit de se reporter au procès-verbal pour connaître le sens que la majorité a voulu leur donner.

Il en est tout autrement dans la vie gouvernementale

pour des raisons de tradition. Il n'est dressé aucun procès-verbal des séances du Conseil des Ministres et les inconvénients de cette fâcheuse coutume sont d'une grave importance.

Tout s'abord un Ministre peut être absent, malade ou en voyage. S'il ne dispose point d'un compte rendu précis du Conseil, il risque de rester dans l'ignorance des faits les plus graves, ou surtout de s'en faire l'idée la plus inexacte. Son ignorance peut entraîner parfois des conséquences fâcheuses si, interrogé par ses services, son parti politique ou des autorités étrangères, il se trouve en contradiction apparemment formelle avec le Gouvernement dont il fait partie.

Mais il y a pire ! N'a-t-on pas vu des Ministres interpréter au sortir même d'un Conseil, d'une façon absolument contradictoire, les décisions prises en plein accord ! Pour assurer la sécurité de la pensée gouvernementale, il serait donc nécessaire qu'un Ministre puisse se reporter à une décision libellée avec netteté, sur laquelle et sur la rédaction de laquelle les Ministres présents aient constaté leur accord.

La Présidence du Conseil conserverait dans ses archives tous les procès-verbaux et transmettrait aux différents ministères, dans leur intégrité, les décisions gouvernementales qui les intéressent.

Cet enregistrement de la pensée gouvernementale aurait d'ailleurs l'avantage d'assurer sa permanence. Chaque Président du Conseil en prenant possession du pouvoir pourrait ainsi connaître les décisions prises par ses prédécesseurs dans telle ou telle situation et s'en inspirer au besoin. Il saurait également quels sont les

engagements qui ont été pris par les Gouvernements précédents et pourrait ainsi ne pas y manquer.

3^o Contrôle de l'exécution des décisions gouvernementales par les services intéressés.

Enfin, nous l'avons vu, le Président du Conseil ne devrait pas se contenter de surveiller la transmission exacte des décisions gouvernementales aux services intéressés. Il devrait également, pour remplir parfaitement son rôle de chef, contrôler leur exécution par ces derniers.

Mais comment ce contrôle pourrait-il s'exercer ?

Il nous semble que par l'entremise de ses services permanents qui les vérifieraient, le Chef du Gouvernement pourrait demander à ses Ministres dans un délai assez court des rapports relatant les mesures prises par eux et les résultats obtenus. Si ces renseignements ne lui paraissaient pas suffisants, le Président du Conseil pourrait en informer l'intéressé ou même le Conseil devant lequel le Ministre serait alors appelé à s'expliquer.

* * *

S'il était basé entièrement sur nos conceptions, cet organisme permanent aurait un rôle extrêmement important et utile. Malheureusement, dans tous les essais pratiques tentés depuis 1914 par différents Premiers Ministres, jamais il n'a été réalisé avec toutes les attributions que nous désirerions pour lui. La plupart du temps on s'est contenté d'en faire un organe de documentation, mais pour des raisons de tradition, l'enregistre-

ment des décisions gouvernementales et le contrôle de leur exécution n'ont jamais été réalisés.

Avant de nous rendre compte des caractéristiques originales du projet de M. Flandin, il nous semble fructueux d'étudier dans quelques Etats étrangers quels sont les pouvoirs du Chef du Gouvernement et s'il a été doté, pour remplir parfaitement sa tâche, d'organes permanents de documentation et de liaison.

TITRE II

La Présidence du Conseil dans certains États européens.

La guerre de 1914-1918, nous le verrons plus loin, a suscité en France un besoin d'unité gouvernementale qui s'est fait sentir également dans tous les pays d'Europe. Mais tandis que dans certains États nouveaux, tels la Pologne ou la Tchécoslovaquie, il s'est traduit par une reconnaissance dans la Constitution du Président du Conseil et de son rôle, dans d'autres, tels l'Angleterre ou la Belgique, il n'a apporté sur ce point aucun changement dans les textes fondamentaux.

Nous nous étendrons plus particulièrement dans les pages qui vont suivre sur l'Angleterre, qui demeure l'exemple type et maintes fois copié du régime parlementaire, et sur l'Italie, pays à constitution ancienne mais profondément modifiée, où nous pourrions voir se manifester pleinement la tendance au renforcement du Pouvoir exécutif, tendance que nous avons déjà signalée et que nous retrouverons dans chaque État européen.

L'ANGLETERRE.

1° La fonction de Premier Ministre.

L'Angleterre, berceau du régime parlementaire, est avant tout un pays de droit coutumier. Ne soyons donc pas surpris de constater que le Conseil des Ministres est totalement ignoré de la Constitution. En droit il n'existe qu'un Conseil privé de la Couronne. Les Ministres sont placés à la tête de divers départements et en principe agissent séparément. Si donc plusieurs Ministres délibèrent en commun, c'est en leur qualité de membre du Conseil privé.

En réalité, c'est à la faiblesse de George I^{er} et George II, premiers rois de la dynastie de Hanovre et à l'énergie de William Pitt qu'il faut attribuer la puissance du Cabinet anglais et surtout du Premier Ministre. Par son ascendant sur ses collègues du Gouvernement, Pitt a donné au Président du Conseil anglais une suprématie de fait qu'il a presque toujours gardée depuis.

Au cours d'un débat à la Chambre des Communes sur les nouvelles pratiques constitutionnelles (13 juin 1922), Sir Donald Maclean résumait ainsi l'évolution du régime parlementaire anglais : « Le pouvoir est passé du Roi aux Communes ; il est passé pour une grande part des Communes au Cabinet, et du Cabinet au Premier Ministre ».

Actuellement le Premier Ministre est le délégué du Souverain, celui du pouvoir législatif comme leader du Parlement et enfin, en général, délégué du pays tout entier comme chef du parti majoritaire (sauf M. Mac

Donald en ce moment). C'est la figure centrale du Cabinet, il est plus que le *primus inter pares*.

Il a la direction générale de la politique gouvernementale, surveille la marche des affaires publiques, centralise et coordonne l'activité ministérielle. Alors que nous n'avons pas en France de Premier qui se charge d'assurer le concert entre les divers services, ce mandat a été remis en Angleterre au Premier Lord de la Trésorerie. Il est, disait M. Henri Brisson, en parlant de ce dernier, la plus haute expression du Pouvoir exécutif. Il contrôle tous les départements et notamment toutes les nominations faites par les autres membres du ministère, il connaît et règle les budgets de ses collègues tout comme le sien propre.

Comment expliquer cette suprématie du Premier ainsi que la stabilité du Gouvernement britannique et cette impression que la politique anglaise s'enchaîne mieux que la nôtre ? Certains l'expliquent — bien mal — par les différences de tempérament français et anglais. On peut également l'expliquer par le fait que la responsabilité du Premier est devenue plus électorale que parlementaire et qu'il possède un instrument merveilleux pour calmer un Parlement agité : le droit de dissolution. Enfin il ne faut pas négliger des raisons d'ordre administratif. Le Premier Ministre a aujourd'hui dans le « Cabinet Office », suite du « Cabinet Secretariat » de la guerre, un moyen de s'assurer la suprématie dans la conduite de l'action gouvernementale. « Ici encore, nous rencontrons l'héritage de la guerre. Le Secrétariat a fait de la fonction de Premier Ministre une fonction, non plus seulement politique, mais aussi administrative, en la matérialisant en quelque sorte dans un bureau, un per-

sonnel spécial, une tâche particulière. Par lui le Premier Ministre se trouve devenir le chef d'un département administratif dont le trait caractéristique est précisément de n'exister qu'en vue de lui faciliter l'exercice de sa fonction de Premier Ministre. L'office de Premier Ministre s'est trouvé ainsi érigé en département distinct, sinon concurrent des autres, empiétant sur leurs attributions propres, particulièrement en matière de politique étrangère »¹.

Ce département sans existence officielle et que le contrôle de la responsabilité ministérielle ne saurait atteindre a permis au Chef du Gouvernement de se rendre plus indépendant de ses collègues, par l'intermédiaire desquels il n'a plus besoin de passer au même degré qu'autrefois lorsqu'il a à prendre une décision. Il a ainsi à sa disposition immédiate les éléments d'information nécessaires.

2° Le « Cabinet office ».

a) *Son origine.* — Le « Secrétariat du Cabinet » est l'héritier des Secrétariats administratifs attachés aux différents « Committes » qui ont précédé le War Cabinet dont nous parlerons plus loin. En 1904, par exemple, le *Committee of Imperial Defence* avait été doté d'un Secrétariat permanent destiné à fournir aux membres de la Commission tous les renseignements dont ils pouvaient avoir besoin. Lors de la création le 25 novembre 1914, du *War Council*, commission de caractère mixte, à la fois civile et militaire, le Lieutenant-Colonel Sir Maurice Hankey, secrétaire général de l'*Imperial Defence Com-*

1. P.H. Siriex, *Le régime parlementaire anglais contemporain*, p. 154.

mittee depuis son institution, assumait la direction du nouvel organisme, assisté de fonctionnaires détachés des divers ministères. Il était resté chef du Secrétariat du *Dardanelles Committee*, du *War Committee* et devenait en décembre 1916 chef du *Cabinet Secretariat*, successeur renforcé de tous les secrétariats antérieurs, mais différent de ceux-ci en ce que son activité s'étendait à tous les services administratifs. Il s'agissait ici d'un organisme distinct du Secrétariat personnel du Premier Ministre. Sa mission essentielle était d'assurer la liaison entre le War Cabinet ou Cabinet de guerre et les différents départements ministériels.

Qu'était-ce que ce Cabinet de guerre ? Il fut formé le 8 décembre 1916 par Lloyd George et Lord Curzon. A cette heure particulièrement grave, il avait pour but de concentrer sur lui seul la responsabilité des décisions. Il comprenait un nombre très restreint de membres (toujours moins de huit) choisis parmi les chefs des Partis formant l'Union nationale, personnages spécifiquement politiques, déchargés de tout souci administratif. « La besogne administrative était laissée aux Ministres proprement dits, sur lesquels les membres du Cabinet exerçaient le contrôle d'ordre politique nécessaire à la coordination de l'action gouvernementale, stimulant leur zèle, Comité de Salut public en effet beaucoup plus que Cabinet ».

Le *War Cabinet* eut des moyens d'information particuliers. On créa un bureau des affaires générales composé non de spécialistes mais d'hommes d'une grande culture : professeurs, journalistes, etc... Cet organe répondait à cette idée que les différents services techniques, où les

1. P.H. Siriex, *op. cit.*, p. 136.

affaires sont nécessairement préparées dans un esprit spécial, particulariste, ne fourniraient jamais au *War Cabinet* des éléments complets et impartiaux de décision ou même de documentation. Mieux valait pour ce travail un instrument particulier dépendant de la Direction.

L'originalité du *War Cabinet* résidait dans la distinction faite entre l'organisme responsable de la direction suprême des affaires et de l'impulsion gouvernementale et les Ministres responsables de l'exécution administrative. Pour assurer la liaison de ces deux éléments, la coordination de l'action politique et de l'action administrative, fut créé le Secrétariat du Cabinet.

b) *Mission et importance du Secrétariat du Cabinet.*

— A l'origine, sa mission essentielle, avons-nous dit plus haut, était d'assurer la liaison du « Cabinet de guerre » et des différents départements ministériels. Il établissait l'ordre du jour des séances du Cabinet, y convoquait les Ministres et les hauts fonctionnaires dont la consultation pouvait être utile, publiait et distribuait les documents et rapports indispensables aux délibérations. Il avait également à établir et conserver les procès-verbaux des délibérations du Cabinet, à prendre note des décisions prises et à les transmettre aux fins d'exécution aux services intéressés. Enfin il assurait la correspondance qui résultait de ces attributions.

Mais s'il ne devait être dans l'esprit de ses fondateurs que l'auxiliaire des mémoires ministérielles, en peu de temps il devint bien plus qu'un simple corps de scribes. La présence continue à sa tête d'un même chef augmenta encore son influence. Il fut amené à sortir de son rôle primitif en substituant son interprétation propre des décisions du Cabinet à celle des Ministres qui n'y étaient

pas représentés. Ayant à préparer le travail du Cabinet et de ses sous-commissions, en rédigeant des rapports, il suggérait des solutions. Son importance grandit alors considérablement.

Le Secrétariat du Cabinet se composa tout d'abord d'un chef assisté de dix secrétaires. Mais ses proportions ne tardèrent pas à s'accroître. En 1918 son personnel comprenait 98 personnes et ses dépenses atteignaient le chiffre de 19.600 livres. Il eut son maximum d'importance vers 1920, quand, dans les « *Estimates* » de l'année financière 1920-21, ses dépenses firent l'objet d'un poste spécial sous la rubrique nouvelle de *Cabinet Offices*. Elles s'élevaient à cette époque à 35.535 livres pour un personnel de 136 membres, qui comprenait entre autres 11 fonctionnaires de rang supérieur assistant à tour de rôle aux séances du Cabinet, 47 employés, 22 sténographes.

Mais les discussions et les critiques dont il fut l'objet le ramenèrent à des proportions plus modestes, justifiées par le retour à des circonstances normales. En 1922, le Secrétariat du Cabinet ne comprit plus que 63 personnes. Il perdit également son caractère de département indépendant et devint une section de la Trésorerie dont le Premier Ministre est par tradition le Premier Lord. Il demeura par conséquent sous son autorité immédiate. Au 31 mars 1924, son personnel n'était plus que de 28 membres et ses dépenses de 15.500 livres. Il ne comprend plus maintenant qu'une dizaine de fonctionnaires¹, mais conserve une importance assez considérable.

1. Conférence du 28 février 1935 de M. John Simon. *Le Temps*, 2 mars 1935.

LA BELGIQUE.

En Belgique, ni la loi, ni la constitution n'ont créé ni organisé le Conseil des Ministres, mais toutes deux en ont cependant reconnu l'existence. C'est ainsi que l'art. 79 de la Constitution prévoit qu'en cas de décès du Roi, et jusqu'à la prestation de serment de son successeur au trône ou du Régent, les pouvoirs constitutionnels du souverain sont exercés par les Ministres réunis en Conseil et sous leur responsabilité ¹.

De même la loi du 29 octobre 1846 ² indique qu'une décision du Conseil des Ministres est nécessaire pour ordonnancer un paiement, lorsque la Cour des Comptes refuse son visa.

En dehors de ces cas spéciaux, le Cabinet n'est pas connu de la loi. Son organisation, sa compétence dérivent d'usages, de traditions. La Présidence du Conseil des Ministres appartient au Premier Ministre mais dans le cas d'affaires particulièrement importantes, le roi peut, de sa propre autorité, convoquer les Ministres et délibérer avec eux.

Le Premier Ministre, absolument comme en France, n'est pas un véritable chef de ses collègues. Il a cependant une certaine autorité morale due à sa qualité de leader du Parlement et à son titre de Premier conseiller du Roi, mais ne dispose d'aucun moyen pour tenter de coor-

1. Art. 79 de la Constitution belge : « A dater de la mort du Roi, et jusqu'à la prestation de serment de son successeur au trône ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du Roi sont exercés, au nom du peuple belge, par les Ministres réunis en Conseil et sous leur responsabilité ».

2. Loi du 29 octobre 1846 : « Toute ordonnance de paiement doit être visée par la Cour des comptes avant d'être acquittée par le Trésor. S'il y a refus de visa, une décision du Conseil des Ministres est nécessaire pour qu'il soit passé outre au paiement ».

donner l'action des autres Ministres. Aucun organisme n'a été créé auprès de lui pour l'aider dans sa tâche considérable. En 1831, le Régent a bien nommé un secrétaire du Conseil des Ministres mais ce poste fut supprimé trois ans plus tard à l'avènement du Roi Léopold I^{er}. Pas plus qu'en France, actuellement, il n'est dressé de procès-verbal des délibérations du Conseil.

Mais à l'heure actuelle une certaine partie de l'opinion publique réclame la création d'un service permanent auprès du Président du Conseil, inspiré de celui qui vient d'être formé en France par M. Flandin. Ce sont en particulier les partis de droite qui désireraient cette rationalisation du pouvoir, mais la création envisagée par eux semble improbable avant quelque temps.

L'ESPAGNE.

Contrairement au Président du Conseil belge, le Chef du Gouvernement espagnol dispose à ses côtés de services permanents qui jouent un rôle administratif important et assurent les liaisons nécessaires entre ministères. Il est aussi secondé actuellement par un Sous-secrétaire d'Etat.

Le personnel de la Présidence du Conseil est réparti dans les bureaux suivants : Contentieux, Personnel, Affaires générales et liaisons, Comptabilité, Archives et Bibliothèque.

D'autre part, divers services et organismes sont rattachés à la Présidence du Conseil : Direction générale du Maroc et des Colonies, Conseil d'Etat, Conseil supérieur de l'aéronautique, Comité du moteur et de l'automobile,

Comité de culture physique, Secrétariat auxiliaire, etc...

Suivant l'exemple des lois constitutionnelles récentes dans les Etats nés après la grande guerre, la Constitution espagnole du 9 décembre 1931 a reconnu explicitement l'existence du Premier Ministre et défini ses attributions.

Alors que le Président de la République est le Chef de l'Etat, le Président du Conseil dirige et représente la politique générale du Gouvernement. Il peut être nommé et révoqué librement par le Président de la République mais les Ministres ne sont nommés ou révoqués par ce dernier que sur sa proposition ¹. Il possède là des pouvoirs plus étendus que ceux de son collègue de France. Imaginons qu'un dissentiment survienne entre lui et un Ministre quelconque. Alors, qu'en France, le Chef du Cabinet est obligé d'offrir sa démission au Chef de l'Etat pour provoquer celle du Ministre récalcitrant, en Espagne, il lui suffit, pour atteindre le même but, de soumettre au Président de la République un décret révoquant purement et simplement le Ministre en question.

Toujours s'inspirant des autres constitutions européennes récentes, la loi du 9 décembre 1931 a reconnu la double responsabilité politique des Ministres devant les Cortès qui exercent le Pouvoir législatif toutes les fois qu'il s'agit de la direction générale du Gouvernement, responsabilité individuelle quand l'acte incriminé n'intéresse qu'un seul département.

Notons enfin, avant de passer à l'étude du régime italien, que le Président de la République peut dissoudre les Cortès par simple décret motivé.

1. Art. 88 de la Constitution.

L'ITALIE.

Avant l'avènement du régime fasciste, l'autorité du Premier Ministre était en Italie plus incertaine que dans tout autre pays. La grande guerre, avec son cortège de difficultés financières, avait aigri beaucoup d'esprits et les révolutionnaires avaient exploité le mécontentement général. C'était l'anarchie...

La confusion des groupes parlementaires, qui en résultait, tantôt s'opposant, tantôt fusionnant, « multipliait les possibilités de combinaison, en cas de crise ministérielle et rendait extrêmement malaisé l'établissement d'une certaine harmonie de nature à subordonner les rivalités personnelles aux vues du Chef du Gouvernement »¹.

Vint la réaction fasciste, qui amena le calme et la sécurité. C'est dans un tel état d'esprit que M. Mussolini présenta au Parlement trois lois d'ordre constitutionnel. La plus importante (du 24 décembre 1925) concerne les attributions et prérogatives du Premier Ministre.

Le Roi demeure le Chef Suprême du Pouvoir exécutif mais il exerce le pouvoir par l'intermédiaire du Cabinet travaillant sous la direction de son Chef, le Président du Conseil. Les Ministres, ainsi que le Chef lui-même sont responsables devant le Roi, mais ils le sont également devant le Premier Ministre sous la direction duquel ils remplissent leur fonction.

Le Président du Conseil n'est plus comme autrefois un *primus inter pares*, il est le chef des Ministres,

1. Proposition de résolution de M. Dariac (Chambre des Députés, 15^e législature, n° 3806).

dirige leur action, tout en conservant par devers lui la direction de la politique générale du Gouvernement. Chaque Ministre peut avoir des rapports directs avec le Roi, mais uniquement au sujet des affaires particulières de son ministère. Seul le Premier Ministre peut entretenir le Roi de la politique générale du Gouvernement.

Dans cette nouvelle construction juridique, c'est le Premier Ministre et non le Conseil des Ministres qui est l'organe agissant. Le Conseil n'est qu'un organe de consultation, de délibération. Au Premier Ministre, l'action ; au Conseil l'avis, simplement consultatif, avis que le Chef du Gouvernement peut toujours demander, mais que la loi et les règlements rendent obligatoires dans certains cas.

Quant aux rapports entre le Gouvernement et le Parlement, leur caractère essentiellement politique les soustrait à toute définition législative. Cependant la nouvelle loi accorde certaines facilités au Président du Conseil pour diriger le travail parlementaire. Il peut intervenir dans la fixation de l'ordre du jour des deux Chambres, s'opposer à ce que telle ou telle question soit inscrite. Il peut aussi reprendre au bout de trois mois un projet de loi rejeté par l'une des Chambres, alors qu'au paravant, il lui fallait attendre la législature suivante.

Le Chef du Gouvernement italien est un type original parmi les Premiers Ministres qu'on rencontre dans d'autres pays.

« Ainsi défini, termine M. Rocco, le Président ¹ du Conseil italien n'est pas comparable au Président d'un Etat parlementaire comme l'Angleterre, la France et la

1. *Revue Politique et Parlementaire*, mars 1926, p. 329. « Réforme constitutionnelle en Italie », par Alfred Rocco, Ministre de la Justice et professeur à la Faculté des Sciences politiques de l'Université de Rome.

République allemande. Il n'est pas seulement, comme ses derniers, consacré Chef du Gouvernement par le Chef de l'Etat en raison de sa qualité de mandataire de la majorité parlementaire, il est en outre le Chef reconnu des grandes forces politiques, économiques, morales existant dans le pays qu'elles soient ou non représentées par le Parlement ».

Cette réforme d'ailleurs, il faut l'avouer, n'a été réalisable que parce que le Gouvernement fasciste est le représentant d'un seul parti ce qui lui assure une parfaite unité de direction et une grande force dans la décision et dans l'action. Cette considération suffit à nous faire comprendre pourquoi le Président du Conseil italien jouit d'une autorité indiscutée, pourquoi il est un véritable Chef du Gouvernement.

Les services de la Présidence du Conseil.

Ils sont extrêmement importants.

Les dépenses prévues pour la Présidence du Conseil des Ministres et pour le service spécial qui lui est affecté se montent, dans le budget de 1934-1935 (l'année financière commence, dans la Péninsule le 1^{er} juillet), à 8 millions de liras sans augmentation sur les crédits inscrits au budget de 1933-1934 à cet effet (Cf. *Atti parlamentari*, document h.s., n° XXXIII). Dans le projet de loi déposé par le Ministre des Finances, le 11 décembre 1933 (*Ibidem*, n° 1939), nous trouvons inscrits, au titre des dépenses engagées pour les services généraux de l'Etat, les crédits suivants, assignés à la Présidence du Conseil :

I. Présidence du Conseil proprement dite.

Personnel permanent titularisé du Service de la Présidence du Conseil	103.500 livres
Traitements et indemnités de missions au personnel des cabinets et du Secrétariat général de la Présidence du Conseil	115.000 —
Primes de rendement au personnel et indemnités aux auxiliaires	615.000 —
Crédit destiné au fonctionnement du service de presse établi près de la Présidence du Conseil	130.000 —
Fonds spéciaux pour dépenses extraordinaires	325.000 —
Frais de représentation	150.000 —
Soit :	1.438.500 livres

II. Services dépendant de la Présidence du Conseil

Personnel du Cadre permanent	2.990.000 livres
Indemnités de déplacement, formation professionnelle .	110.000 —
Primes de rendement et heures supplémentaires	610.000 —
Frais de bureau	85.000 —
Abonnement	505.000 —
Secours	2.000 —
Soit :	4.302.000 livres

Le total desdits crédits, savoir, d'une part, 1.438.500 livres, et, d'autre part, 4.302.000 atteint 5.740.500 livres, c'est-à-dire près de 7.500.000 francs. Et nous ne comptons ni le service héraldique, qui dépend de la Présidence du Conseil et qui absorbe plus de 60.000 livres, ni le service de la Statistique, qui dépend également de la Présidence. Il convient d'ajouter que les services généraux de l'Etat, qui figurent en dehors des budgets des Départements ministériels, le Conseil d'Etat (3.662.600 livres) et la Cour des Comptes (16.944.600 livres) ne relèvent pas directement de la Présidence du Conseil.

La composition des services de la Présidence du Conseil nous est donnée par la décomposition des chapitres par rubriques (Cf. projet de loi cité, *supra*, p. 139). La Présidence du Conseil proprement dite comporte, outre le Sous-secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil (dont le traitement n'est que de 20.923 livres), un directeur et

un sous-directeur des archives, deux archivistes, un commis d'ordre et un huissier chef. Quant aux services dépendant de la Présidence du Conseil (à l'exception de certains services spéciaux comme le service héraldique), ils groupent environ 225 fonctionnaires, y compris le personnel administratif et technique (experts et subalternes).

Enfin les services comprennent outre le Cabinet personnel du Premier Ministre et les services réguliers que nous avons déjà indiqués : le Comité du blé, l'Institut national *Luce* (qui se consacre à la propagande et au développement de l'instruction par le cinéma) et l'office sténographique d'Etat.

LA POLOGNE.

Rétablie en 1918 sous forme d'Etat par la victoire des Alliés, la Pologne s'était peu d'années après donné une Constitution¹. A part la consécration de l'existence du Président du Conseil et du rôle qu'il remplit effectivement dans la plupart des Etat parlementaires, cet Acte, adopté le 17 mars 1921, n'ajoutait que peu de choses à nos différentes lois constitutionnelles et aux traditions qui les complètent. Tout au plus accordait-il au Chef du Gouvernement une supériorité certaine sur ses collègues du Cabinet en lui permettant d'obtenir leur révocation par simple décret.

Quelques années plus tard, la loi constitutionnelle du 2 août 1926 renforça sensiblement la position du Pouvoir exécutif, vis-à-vis de la Diète, en donnant au Président

1. Le 17 mars 1921.

de la République le droit exclusif de dissoudre la Diète et de faire dans certains cas des ordonnances ayant force de loi.

Mais de récentes réformes viennent de créer une construction constitutionnelle extrêmement originale et qui montre que la tendance au renforcement de l'Exécutif commune à toutes les revisions constitutionnelles récentes est réalisée en Pologne sous sa forme la plus accentuée. Avec le projet qui a été adopté définitivement par la Diète le 23 mars 1935, nous sommes en effet amenés au présidentialisme pur, à une suprématie absolue du Pouvoir exécutif ¹.

Le Président de la République est élu par le peuple et, ce qui est encore plus important, le peuple choisit entre deux candidats dont l'un est présenté par le Président sortant et l'autre par un collège spécial de 80 membres, comprenant 50 députés et 25 sénateurs.

En outre, le Chef de l'Etat a le droit de dissoudre la Diète et celui de demander un nouvel examen des lois adoptées par les Chambres.

Il nomme et révoque le Président du Conseil et les Ministres sans que le contreseing du Chef du Gouvernement soit nécessaire. Il y a là un dessaisissement fâcheux. Il semblerait préférable que tous les Ministres dépendent de leur chef pour affirmer la supériorité hiérarchique de ce dernier.

La nouvelle Constitution conserve une apparence de parlementarisme en donnant à la Chambre le droit de voter la méfiance envers le ministère, mais dans ce

1. Ce projet avait été adopté en premier par la Diète le 26 janvier 1934 puis modifié par le Sénat en décembre 1934.

dernier cas le Président de la République peut user de son droit de dissolution.

Bien que limitées notablement par les prérogatives du Chef de l'Etat, parmi lesquelles nous devons encore mentionner le droit de désigner les titulaires d'un tiers des sièges sénatoriaux, les attributions du Président du Conseil demeurent cependant fort étendues, et si certaines questions sont réservées à la compétence personnelle du Chef de l'Etat, le Pouvoir exécutif dans l'ensemble revient au Chef du Gouvernement. Ce dernier, jouissant de la confiance du Président de la République, bénéficie par sa demi-indépendance vis-à-vis du Parlement d'une stabilité qui lui permet vraiment de gouverner.

Sa tâche est d'autre part facilitée par l'existence, à côté de son Cabinet politique, d'un organisme administratif qui lui fournit toute la documentation nécessaire sur les questions d'intérêt gouvernemental, questions économiques, questions de fonctionnaires, etc...

LE PORTUGAL.

Le renforcement des attributions du Pouvoir exécutif et notamment de celles du Président du Conseil est également le trait dominant de la nouvelle constitution portugaise¹.

Le Parlement, composé de l'*Assemblée nationale*, élue au suffrage universel, et de la *Chambre des Corporations* formée pour la représentation des intérêts généraux du pays, n'a plus qu'une tâche législative à laquelle s'ajoute

1. 19 mars 1933.

un droit de contrôle sur les actes de l'administration.

Le Président de la République est élu pour sept ans, comme en France, mais au suffrage direct des électeurs. Il est responsable directement et exclusivement devant la nation en raison des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions. C'est lui qui nomme et révoque le Président du Conseil sans qu'aucun contre-seing lui soit nécessaire à cet effet. La direction du Gouvernement semble donc dépendre effectivement et en dernier ressort, du Chef de l'Etat. Tant que ce dernier n'estimera pas devoir traduire sa réprobation de la politique générale suivie par le Président du Conseil en recourant à la grave mesure de la révocation, ce dernier ne pourra être renversé par aucune réaction de l'Assemblée nationale. Si le Chef du Gouvernement est une personnalité vigoureuse on aboutit ainsi non à une stabilité gouvernementale mais bien à une dictature de fait. La création d'un Conseil d'Etat, qui doit être consulté au moment de nommer ou révoquer le Président du Conseil, ne semble pas suffisant pour justifier la parole d'Oliveira Salazar sur le régime politique de son pays : « une dictature de droit qui ne laisse pas pousser les ailes au pouvoir personnel ».

Mais la pièce maîtresse de l'organisation toute récente, approuvée par le plébiscite du 19 mars 1933¹ est le Président du Conseil, ne tenant son autorité que du Chef de l'Etat, et indépendant vis-à-vis du Parlement dont le rôle est limité à la préparation des lois, sans intervention dans la vie gouvernementale.

Le Chef du Gouvernement peut s'attribuer un ou plusieurs portefeuilles ministériels. Il propose au Président

1. Résultat du plébiscite du 19 mars 1933. Sur 1.330.258 électeurs inscrits, 1.292.864 votèrent oui.

de la République la nomination ou la révocation des Ministres qui lui servent de collaborateurs et contresignent ses actes. Responsable devant le Chef de l'Etat de la politique générale du Gouvernement, le Président du Conseil, aux termes de l'art. 107 de la Constitution, *coordonne et dirige l'activité de tous les Ministres qui sont responsables politiquement devant lui*. Il élabore des décrets-lois en vertu d'habilitations législatives, dirige l'administration publique, nomme et révoque les fonctionnaires.

Quoique sa tâche soit écrasante, le Président du Conseil actuel, M. Oliveira Salazar, ne dispose d'aucun organisme administratif comparable au Secrétariat général de la Présidence du Conseil en France. Mais la création de services spéciaux chargés de l'étude des affaires d'intérêt gouvernemental semble tellement nécessaire qu'elle est actuellement à l'étude.

LA TCHECOSLOVAQUIE.

Comme la Pologne, la Tchécoslovaquie est issue de la grande guerre. Par la Charte constitutionnelle du 29 février 1920, elle a adopté le régime républicain avec deux Assemblées, la Chambre des députés et le Sénat, élues au suffrage universel. Le Président de la République, élu pour sept ans par l'Assemblée nationale, représente l'Etat, est irresponsable, nomme et révoque le Président du Conseil et les Ministres.

Les hommes d'Etat tchécoslovaques, d'origine universitaire, et, partant, d'esprit foncièrement méthodique, ont attribué une importance considérable au Conseil

des Ministres. D'après l'article 81 de la Constitution, le Gouvernement, réuni en corps constitué, décide notamment des projets de lois à soumettre aux Chambres, des décrets gouvernementaux, de toutes les affaires de caractère politique, de la nomination de certaines catégories de fonctionnaires.

Ces attributions du Conseil des Ministres, qui en font un organe de décision, permettent de donner une certaine unité à l'action administrative de tous les ministères.

Quant à la Présidence du Conseil elle ne se borne pas à servir d'intermédiaire entre le Gouvernement et le Parlement. Elle examine les nominations des fonctionnaires et contrôle les budgets des différents ministères. Elle s'occupe aussi spécialement (comme c'est le cas, en France pour les départements recouverts d'Alsace et de Lorraine) de l'administration particulière de la Russie subcarpathique.

Parmi les institutions qui dépendent d'elle directement, citons le bureau central de presse, pourvu d'une bibliothèque, d'archives et d'agences provinciales, l'Imprimerie nationale, l'administration des journaux officiels et l'office de statistique.

Enfin on envisage en ce moment la création d'un Bureau d'études économiques, qui grouperait de hauts fonctionnaires chargés d'examiner les problèmes économiques et financiers et de fournir au Chef du Gouvernement toute la documentation qui lui est indispensable.

Notons, en terminant, des essais de simplification du régime parlementaire. Au cours de ces dernières années, l'appareil législatif, conçu par la Constitution, a semblé trop lourd, trop lent, pour les mesures urgentes qui étaient exigées par la crise. Aussi, a-t-on créé une forme

nouvelle de législation provisoire et simplifiée, plus expéditive, qui continue à s'appuyer sur le suffrage universel. Les Chambres élisent sur la base de la représentation proportionnelle un Comité spécial de vingt-quatre membres¹, chargé en l'absence du Parlement, de promulguer des « lois provisoires » et d'exercer le contrôle parlementaire sur le Gouvernement.

Enfin celui-ci, par une loi du 9 juin 1933, a obtenu les pleins pouvoirs pour parer aux circonstances graves de la crise actuelle. La loi du 25 octobre 1933 lui a également donné le droit de dissoudre les partis politiques qui ont pour but le renversement de la démocratie et de la République ; il peut même emprisonner les membres de ces partis et confisquer leurs biens.

Ici également nous ne pouvons que reconnaître la tendance déjà citée au renforcement considérable de l'Exécutif.

*
* *

De ce rapide tour d'horizon que nous venons de faire à l'étranger, nous pouvons dégager quelques idées importantes :

— Dans la quasi-unanimité des Etats que nous venons d'étudier le Président du Conseil est mentionné dans les lois constitutionnelles et son rôle nettement défini.

— Le Chef du Gouvernement dispose pour le seconder dans sa tâche d'organismes administratifs qui ont au minimum un rôle de documentation ; dans les rares pays où ces services permanents n'existent point, leur création est en ce moment à l'étude.

1. Seize députés, huit sénateurs.

— Depuis quelques années, le régime parlementaire classique semble trop lent, trop lourd et tend à être remplacé par un système donnant plus de pouvoirs à l'Exécutif mais toujours sous le contrôle, parfois d'ailleurs insuffisant, des représentants du suffrage universel.

Avant de passer à l'étude des essais tentés en France pour l'organisation de services administratifs près la Présidence du Conseil, il nous semble intéressant d'examiner l'opinion de la Doctrine sur cette importante question et les diverses suggestions précises qui ont été présentées depuis 1914 par des parlementaires ou des auteurs politiques.

TITRE III

La Doctrine.

CHAPITRE PREMIER

LA DOCTRINE PROPREMENT DITE.

Dans un accord parfait, la Doctrine est unanime à prêcher le renforcement de l'Exécutif et la création de services permanents de coordination auprès du Président du Conseil. Des divergences s'élèvent simplement entre les auteurs sur les moyens à employer dans ce but. Les uns pensent qu'une réforme constitutionnelle est indispensable, les autres estiment que la loi ordinaire est suffisante. Certains préconisent un Secrétariat général à la Présidence du Conseil dont tous les membres seraient permanents, certains autres envisagent un Secrétariat mixte comprenant à la fois des membres permanents et des membres temporaires.

La dernière conception semble à ses auteurs plus pratique parce qu'elle permet au Chef du Gouvernement de s'adjoindre les hommes de son choix. Mais la précédente aurait l'avantage d'éliminer des services de la Présidence toute préoccupation politique pour ne retenir exclusivement que les problèmes administratifs. Notons simplement que tous les représentants de la Doctrine s'accordent à juger indispensable l'institution de services près de la Présidence du Conseil.

1^o Opinion de M. Mestre.

Pour M. Mestre, bien que notre administration fasse l'admiration des étrangers, sa cohésion est loin d'être parfaite. Il devrait exister un trait d'union entre les différents services d'un même département ministériel, un secrétaire général. Cette création aurait l'avantage de supprimer entre les divers services ou directions les tiraillements, les incertitudes qui proviennent du manque de liaison et nuisent à la bonne marche de l'administration¹.

« La réforme, continue M. Mestre, ne devrait pas en rester là. Le mal dont souffrent individuellement les ministères, atteint également les départements dans leurs relations réciproques et s'il est indispensable d'assurer la coordination entre les différents services de chaque ministère, à plus forte raison convient-il de doter leur ensemble de services spéciaux de liaison ». L'institution, pendant la Guerre, d'une Présidence du Conseil chargée de mettre un peu d'ordre et de coordination entre les divers départements a rendu de très grands services. Il serait utile de créer maintenant un organisme permanent qui servirait de trait d'union entre les diverses organisations ministérielles.

2^o Opinion de M. Joseph-Barthélemy².

M. Joseph-Barthélemy, Professeur de Droit et ancien député, est lui aussi partisan d'une organisation de la

1. M. Mestre à son cours... « Les bureaux ont une mauvaise presse. En réalité, leur présence dans les ministères est indispensable pour maintenir l'esprit de suite nécessaire à l'administration. L'administration française est fort heureusement gérée moins par les ministères éphémères que par le personnel : Directeurs, Chefs de Division, Chefs de bureau. Ce sont eux qui maintiennent la solidarité et la sécurité de notre administration ».

2. J. Barthélemy et Duez, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Edit. 1933.

Présidence du Conseil. Juridiquement, écrit-il, le Président du Conseil se différencie du Chancelier Allemand, seul Ministre qui contresigne toutes les décisions du Chef de l'Etat. A l'image du Premier Britannique, il n'est que le *primus inter pares*, alors qu'il doit être le Chef.

D'après M. Joseph-Barthélemy, M. Poincaré exagéra sans aucun doute le jour où il tira du silence de la Constitution sur le Président du Conseil cette conséquence inattendue que l'institution était inconstitutionnelle. Notre Constitution ayant adopté le régime parlementaire et prévu le Conseil des Ministres, la nomination d'un Président du Conseil va de soi.

Pour donner au Chef du Gouvernement toute l'autorité nécessaire, M. Barthélemy estime qu'il est inutile de faire le voyage de Versailles. L'essentiel est qu'il ait l'âme d'un chef, la volonté de commander.

Contrairement à M. Doumergue, il semble à l'ancien député du Gers que la création d'un Président du Conseil sans portefeuille serait une formule moins souple que l'actuelle. Dans les moments dangereux, le Président du Conseil a toujours pris la direction du département ministériel le plus en vue, la Guerre pendant les hostilités de 1914-1918, les Finances en 1926. Mais il est d'accord avec le « Sage de Tournefeuille » pour réclamer des services de documentation, des bureaux permanents auprès du Chef du Gouvernement ¹.

3^e Opinion de M. Duguît ².

Aux yeux du savant Professeur, le rôle du Président du Conseil est capital. C'est lui qui dirige la politique

1. Joseph Barthélemy, *Revue politique et parlementaire*, n° du 10 novembre 1934, p. 240.

2. *Droit constitutionnel*, t. IV, 2^e édit. année 1924, p. 819.

générale à l'intérieur et à l'extérieur ; chaque fois qu'une question de politique générale est en jeu c'est lui qui prend la parole devant le Parlement. Il doit assurer la coordination entre les différents départements ministériels. « C'est un travail surhumain de faire tout cela et de diriger en même temps un département ». Mais d'autre part si le Président du Conseil n'est pas à la tête d'un département très important, il est à craindre que des froissements, sinon des conflits naissent entre lui et les Ministres chargés de départements importants. Et M. Duguin cite le cas de M. Lloyd George en Angleterre, vers 1922-1923, et de Lord Curzon, respectivement Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères.

Pour permettre au Chef du Gouvernement de remplir utilement ses importantes fonctions, il y aurait lieu d'organiser des services de la Présidence du Conseil.

4^o Opinion de M. Esmein¹.

Pour M. Esmein, le Président du Conseil, chef parlementaire du Cabinet, doit être en rapports constants avec chacun des Ministres. Pendant longtemps, sans étude préalable, il n'a connu des autres ministères que les affaires résolues en Conseil des Ministres ou de Cabinet ou celles sur lesquelles il conférait spécialement avec le Ministre intéressé. Jusqu'à la grande guerre, il n'a eu près de lui aucun service spécial pour l'étude des affaires d'intérêt gouvernemental. Les nécessités de la lutte de 1914-1918 ont heureusement provoqué la constitution de services spéciaux qui ont facilité au Chef du Gouver-

1. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, édit. 1921.

nement le contrôle de l'activité des divers ministères, lui ont permis de diriger ceux-ci dans les limites du programme commun et d'assurer entre eux la coordination indispensable.

5^o Opinion de M. Gignoux.

Dans les ministères ordinaires, il existe des directions permanentes ; quand un Ministre s'en va, il emmène avec lui ses collaborateurs, mais un organe fixe continue à fonctionner : le « bureau du Cabinet ». Rien de tel auprès du Président du Conseil qui est pourtant chargé de diriger tous les Ministres et d'arbitrer entre eux des conflits dont le nombre et la technique augmentent tous les jours. Le Chef du Gouvernement n'a pas pour s'instruire avant de décider, des moyens d'étude, sauf ceux à qui il lui arrive de faire appel, à titre provisoire et presque officieux. « C'est un défi au bon sens, ajoute ce journaliste de grande classe, comme cet autre fait que le Conseil des Ministres, à l'inverse de la moindre société de pêcheurs à la ligne, n'a jamais ordre du jour précis ni procès-verbaux ».

6^o Opinion de M. Guillois.

Analysant dans la *Revue du Droit Public*¹ une proposition de loi de M. Louis Marin que nous allons bientôt étudier et qui demande l'organisation de la Présidence du Conseil, M. Guillois, Professeur de Droit administratif à la Faculté de Dijon, insiste en s'appuyant sur les

1. *Revue du Droit Public* de 1923.

faits sur la nécessité de cette institution. La tâche du Président du Conseil est tellement lourde, qu'il a besoin d'être secondé par des services permanents. Mais ces services ne devront pas être confiés à un Sous-secrétaire d'Etat, essentiellement passager. L'organisation pour être à même de remplir parfaitement son rôle devra être permanente.

7^o Opinion de M. Hauriou¹.

A mesure que les Présidents du Conseil se sont succédés, estime M. Hauriou, l'idée s'est dégagée que la Présidence du Conseil était un poste nécessaire et elle a pris figure d'institution. « En même temps s'est réalisé le phénomène qui se produit pour toutes les institutions politiques: pour incarner ce qu'il y a de permanent dans l'institution, on a voulu adjoindre à l'homme politique essentiellement passager un individu permanent, soit un Secrétaire d'Etat, soit mieux, un secrétaire administratif et aussi des bureaux ». Il faudrait tendre à une organisation permanente dont la mission serait de fournir toute documentation au Président du Conseil et qui constituerait d'autre part un office interministériel adapté à la solution des affaires nombreuses qui chevauchent sur les attributions de plusieurs ministères. Cet organisme donnerait ainsi satisfaction au besoin d'unité politique dans la conduite du Cabinet ainsi qu'au besoin d'unité gouvernementale et administrative dans la gestion des affaires qui a fait suite au précédent.

1. Hauriou, *Droit constitutionnel*, édit. 1923, p. 467.

*
* *

Mais il suffit. Nous pensons que les avis autorisés que nous venons de rapporter sont assez nets pour nous fixer sur l'orientation générale de la Doctrine actuelle. Avant d'aborder l'historique de la question, nous allons étudier comment parlementaires et auteurs conçoivent l'organisation des services de la Présidence du Conseil. Tel va être l'objet du prochain chapitre.

CHAPITRE II

LES PROJETS D'ORGANISATION DE LA PRESIDENCE DU CONSEIL.

I. Projets émanant de parlementaires.

1^o M. Louis Marin.

Historique. — Dès 1910, 1911 et 1912, M. Louis Marin, député de Nancy, avait présenté des propositions de lois tendant à décharger le Chef du Gouvernement de certaines obligations imposées par la Constitution de 1875 et les usages, et à lui adjoindre des services spéciaux de direction et de coordination interministérielles. Notons en passant que jamais avant la guerre le Chef du Gouvernement ne s'était affranchi de la gestion d'un portefeuille particulier.

Ces trois tentatives échouèrent devant la Commission du Budget de la Chambre des Députés ; il en fut de même en 1917, quand M. Marin déposa une nouvelle proposition ¹.

Enfin, le 31 décembre 1919, M. Louis Marin présente une proposition de loi qui est prise en considération et renvoyée à une Commission spéciale pour le fond et à la Commission des Finances pour avis. La Chambre ne rejette plus d'emblée, on le voit, les idées qui lui sont

1. Le 25 mai 1917.

soumises à ce propos. C'est que dès mars 1917, M. Ribot avait créé un embryon de Secrétariat administratif auprès de la Présidence du Conseil. Sans doute il avait écarté tout d'abord l'enregistrement des décisions prises en Conseil des Ministres et le contrôle de leur exécution mais il avait cependant créé un service de documentation qui lui préparait ses dossiers personnels sur les grandes questions posées par la guerre (ravitaillement, répartition des combustibles, de la main-d'œuvre, transports maritimes...). Ce secrétariat lui rendit des services intéressants, et si ses successeurs modifièrent ou même supprimèrent parfois cet instrument, celui-ci avait fait tout de même ses preuves.

Grandes lignes des propositions Marin.

Dans ses deux dernières propositions, M. Louis Marin s'est ingénié à montrer les avantages essentiels qui résulteraient de la création de services administratifs permanents auprès de la Présidence du Conseil.

A ses yeux, pour que le Premier Ministre puisse remplir utilement sa tâche, il faut qu'il ait à sa disposition un organisme qui prépare les décisions gouvernementales, les enregistre et en assure l'exécution par les services intéressés.

I. Préparation des décisions gouvernementales.

La préparation de chaque décision gouvernementale et en général celle des Conseils des Ministres ne peut se faire sérieusement par les seules méditations individuelles des Ministres et surtout du Président du Conseil.

Il arrive bien souvent que des questions graves sont posées tout d'un coup au Conseil, sans que certains Ministres intéressés y aient réfléchi ou aient pu consulter

leurs conseillers compétents ou les documents utiles. Aucune discussion fructueuse ne peut s'ensuivre, l'auteur du projet ou bien n'obtenant aucun conseil de ses collègues ou bien trouvant au contraire des adversaires d'autant plus résolus qu'ils sont moins documentés. De toute façon, la coordination gouvernementale n'est pas assurée.

Point n'est besoin pour la préparation des décisions gouvernementales, de créer pour la Présidence du Conseil, des services de documentation, de statistiques ou autres devant se superposer à des organismes du même genre existant dans tel ou tel ministère. « Il suffit, dit M. Louis Marin, que les documents réclamés à ces organismes par la Présidence du Conseil soient recueillis et travaillés au point de vue spécial des conceptions gouvernementales par les services administratifs de la Présidence ».

II. *Enregistrement des décisions gouvernementales.*

Le Gouvernement doit enregistrer toutes ses décisions, prises en Conseil ou en dehors du Conseil. Il doit conserver aussi les directives de son action.

a) *Les décisions du Conseil des Ministres.* — Tout d'abord un enregistrement des décisions du Conseil des Ministres est nécessaire pour assurer l'authenticité certaine, la clarté, la sécurité et la permanence de la pensée gouvernementale.

Tous les Ministres doivent pouvoir se référer à un procès-verbal daté, revu, précisé et signé en commun. Grâce à ce document rédigé en termes clairs, on ne verrait plus des Ministres interpréter au sortir même d'un Conseil, d'une façon absolument opposée, les décisions prises en plein accord.

Il arrive parfois qu'un Ministre soit absent. Son

ignorance des décisions prises par ses collègues réunis pourrait avoir parfois les plus graves inconvénients. Ce risque serait écarté...

Enfin la permanence de la pensée gouvernementale serait ainsi assurée et chaque Ministre pourrait connaître les décisions prises par ses prédécesseurs dans telle ou telle situation.

Remarque importante à noter : M. Louis Marin estime que cet enregistrement ne doit pas seulement comprendre la décision elle-même, mais encore englober les résultats du vote qui lui a donné naissance, afin qu'elle ait d'autant plus de poids qu'elle aura réuni plus de suffrages¹.

b) *Les décisions prises hors du Conseil.* — Toutes les décisions du Gouvernement ne sont pas prises — tant s'en faut ! — en Conseil des Ministres. Mais les engagements pris en dehors, soit dans une séance parlementaire, dans une séance de commission ou même en audience de délégations, présentent le même intérêt et doivent également être scrupuleusement enregistrés. Ainsi le Pouvoir exécutif ne pourra pas se permettre d'oublier ses promesses comme il en a malheureusement l'habitude².

c) *Les directives gouvernementales.* — Les promesses contenues dans les programmes ou la déclaration ministérielle d'un Gouvernement, les réformes qu'il a annon-

1. Il est tout de même inconcevable de penser qu'un historien du XVII^e siècle a pu donner les raisons qui ont déterminé Richelieu ou Mazarin à prendre telle décision grave, alors que celui de la grande guerre ne trouvera trace d'aucun des motifs qui ont incité le Conseil des Ministres d'alors à prendre tel décret d'une importance capitale. Nous verrons plus tard que MM. Cornudet et Bokanowski rapporteurs de la proposition de M. L. Marin, paraissent assez peu disposés à le suivre quand il demande l'enregistrement du vote de chaque ministre ; le procédé, dit M. Bokanowski, aurait pour effet de diminuer l'indépendance des membres du Cabinet et de rendre leur discussion moins libre.

2. Citons par exemple la loi sur le recrutement indigène promise par le Gouvernement en 1845 et seulement réalisée le 1^{er} avril 1923 à la suite d'une nouvelle promesse contenue dans l'art. 47 de la loi du 7 août 1913.

cées, les directives qu'il a envisagées, pour ses services ou pour tels ou tels domaines de son activité, gagneront également à être enregistrées et revisées. Leur comparaison avec les réalisations, l'action quotidienne des Ministres, ne sera souvent pas très commode.

Grâce à cet enregistrement, la responsabilité des Ministres sera effective ; et non seulement leur responsabilité collective, mais aussi leur responsabilité individuelle.

III. Surveillance de l'exécution des décisions gouvernementales.

Un Gouvernement vient d'adopter une décision ou une directive. Cette mesure doit être transmise aux services intéressés, puis son exécution doit être surveillée ou stimulée.

Ce contrôle s'impose d'autant plus qu'il faut souvent compter avec la négligence des Ministres à transmettre les décisions du Conseil à leurs services dont ils redoutent le mauvais vouloir, l'inertie, la passivité.

On supprimera ainsi nombre de réclamations, assure M. Louis Marin, « les démarches incessantes des parlementaires, d'associations, de groupements divers, venant rappeler de semaine en semaine, que telle promesse faite par le Gouvernement, telle décision prise et annoncée par lui n'ont reçu encore aucun commencement d'exécution, parce qu'elles sont arrêtées par l'un ou l'autre service ».

Mais en plus du contrôle par chaque Ministre de l'exécution des décisions qui intéressent son département, la surveillance constante de l'unité d'action entre les différents ministères associés dans une tâche commune gouvernementale est particulièrement nécessaire mais

combien difficile. Ce sera la tâche de la Présidence du Conseil.

Mais il ne s'agit pas non plus de faire de la Présidence du Conseil un organe de coordination spécial entre tous les ministères. Ceux-ci doivent avoir entre eux des organes de liaison connus, habituels, précis. Le rôle de la Présidence du Conseil ne sera pas de remplacer ces divers services mais de surveiller leur bon fonctionnement normal et d'arbitrer les difficultés ou conflits qui pourraient s'élever entre eux, en se reportant à l'enregistrement des décisions.

*Conception précise des services de la Présidence
du Conseil.*

Après une étude assez détaillée des essais d'organisation de la Présidence du Conseil tentés depuis 1875, M. Louis Marin arrive à préciser ses conceptions.

La Présidence du Conseil ne doit pas être un *ministère de gestion*, comme cela s'est produit notamment sous le ministère Clémenceau¹. Il faut que cet organisme se cantonne dans sa tâche spéciale et ne profite pas de l'autorité du Président du Conseil pour évoquer des affaires qui ressortissent essentiellement à un département ministériel. La charge du Président du Conseil est déjà assez lourde sans qu'il aille s'encombrer d'organes de gestion.

1. Sous le ministère Clémenceau, les services suivants ont été rattachés à la Présidence du Conseil :

Office du Contrôle général de l'armée.

Service général d'Alsace-Lorraine.

Direction générale des services.

Secrétariat du Comité de Guerre.

Office interministériel.

Commissariat des effectifs (2 du 1917, 14 du 1918).

Commissariat de la Sûreté Nationale (12 février 1918).

Commissariat des affaires de guerre franco-américaine (Décret du 19 juin 1918).

On ne doit pas d'avantage retenir la conception d'un *ministère des services communs*, d'après laquelle il faudrait réunir sous la surveillance du Président du Conseil les services semblables qui existent dans les divers ministères ; tels les services géographiques et cartographiques que l'on trouve à la fois à la Guerre, la Marine, l'Intérieur, les Colonies, etc... Ce serait commettre deux erreurs, car la communauté ou la similitude de services n'a rien à voir avec la conception du Gouvernement et d'autre part, le soin et la responsabilité de leurs services doivent rester aux ministères compétents.

Dans un excellent article publié en 1920 dans le *Journal de la Société de statistique de Paris*, M. E. Borel préconise une conception qui n'est que la précédente mais limitée à un grand service existant dans tous les ministères. Il désire que la Présidence du Conseil soit un *ministère de statistique et de contrôle*. Mais pour M. Louis Marin, s'il est bien que d'une manière accidentelle des Inspecteurs des différents départements ministériels soient détachés auprès de la Présidence du Conseil, il serait tout à fait néfaste que les services nécessaires à chaque ministère et ses organes de contrôle lui soient enlevés pour être affectés au Chef du Gouvernement.

La conception d'un *Ministère des Préfets et des Ambassadeurs*, groupant en quelque sorte les ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères est encore moins intéressante. Celles d'un *ministère des services de liaison*, bien que plus logique, n'a pas subi sans grands dommages l'expérience des faits.

Mais alors que faire ? Ne pourrait-on utiliser des organismes déjà connus en les adaptant simplement à leur nouvelle tâche ?

M. Louis Marin ne le pense pas. Le Secrétariat général de la Présidence de la République pourrait peut-être rédiger les procès-verbaux des Conseils des Ministres, mais qui se chargerait des procès-verbaux de Conseils de Cabinet, auxquels le Chef de l'Etat n'assiste pas ? Quant au Sous-secrétariat d'Etat à la Présidence du Conseil, il aurait le désavantage de ne pas être permanent et ceci est suffisant, pour écarter cette proposition.

La seule solution possible, pour l'honorable député de Nancy, consisterait à créer dans chaque ministère, à côté du Cabinet politique, arrivant et tombant avec le Ministre, un *Cabinet administratif composé de fonctionnaires nommés à titre permanent*. De même, à côté de la Présidence du Conseil, faudrait-il créer un *service administratif permanent*.

Cette création, ajoute-t-il, devrait être faite non par un simple décret mais par une loi qui laisserait assez de souplesse à l'organisme nouveau pour qu'un Président du Conseil puisse l'adapter aux circonstances ou à son tempérament particulier.

Ce service permanent serait doté d'un budget particulier pour pouvoir jouir de son indépendance et ses attributions nettement précisées pour ne point rencontrer de résistances dans les bureaux.

Le personnel, ayant à sa tête un Secrétaire général serait assez limité mais devrait avoir une culture générale très étendue.

Telle est dans ses grandes lignes l'économie des deux propositions de lois de 1917 et 1919. Notons pour terminer leur caractère essentiel : la permanence du Secrétariat général de la Présidence du Conseil, et regrettons que le Parlement n'ait pas donné suite à leurs conceptions

si intéressantes, malgré l'approbation des rapporteurs de la Chambre, auxquels elle avait été soumise : MM. Cornudet et Bokanowski.

2^o M. Cornudet.

Le 18 octobre 1921, M. Cornudet déposait un rapport sur la proposition de loi Marin, au nom de la Commission de l'administration générale, départementale et communale.

A ses yeux pour éviter de multiples changements dans l'organisation de la Présidence du Conseil, il importe de consacrer son existence par une loi.

Le Président du Conseil, ajoute-t-il, quoique non prévu par la Constitution de 1875, a un rôle prépondérant. Indépendamment du choix de ses collaborateurs, il doit se comporter en chef pour préparer les grands projets législatifs ayant une portée générale, établir l'accord dans les délibérations du Conseil des Ministres, réaliser l'entente entre le Gouvernement et les deux Assemblées. Sa tâche est si considérable qu'on a songé parfois à lui enlever tout portefeuille particulier. Mais M. Cornudet, contrairement à M. Louis Marin, estime que la conception d'un Président du Conseil sans portefeuille ne semble répondre ni aux nécessités actuelles, ni au caractère, aux habitudes, aux traditions des hommes d'Etat français.

Si le Président du Conseil assume la charge d'un département ministériel, la nécessité n'en est que plus pressante de mettre à sa disposition des auxiliaires, mais des auxiliaires permanents et non seulement des collaborateurs politiques qui abandonnent toute œuvre commencée lorsque le Cabinet tombe.

Une seule conception semble possible à l'éminent

rapporteur : celle d'un secrétariat général administratif permanent, distinct du Cabinet et relevant directement du Président du Conseil. Mais organe d'étude, d'enregistrement et de contrôle, le Secrétariat général permanent ne doit pas être alourdi par la gestion de services particuliers.

M. Cornudet adopte d'ailleurs à peu près toutes les conceptions de M. Louis Marin. Il fait cependant des objections à la rédaction détaillée des procès-verbaux conservant la trace des arguments échangés et des votes individuels des Ministres. Il estime suffisant l'enregistrement officiel des décisions gouvernementales. D'autre part il ne laisse pas au Secrétaire général de la Présidence du Conseil toute l'initiative que le député de Nancy reconnaît au sien, et lui demande seulement de « se renfermer rigoureusement dans sa tâche toute d'intelligence, de labeur et de dévouement ».

De quelle façon, enfin, convient-il d'organiser ce Secrétariat permanent ? Le rapporteur le scinde en trois services différents :

Un service de documentation et d'étude, préparant les séances du Conseil des Ministres ;

Un service des Archives dont la mission sera d'enregistrer les décisions et les engagements du Gouvernement qu'ils soient pris en Conseil des Ministres, à la Tribune du Parlement ou ailleurs ;

Un service de liaison et d'exécution qui aura pour tâche de faciliter la réalisation des décisions prises et de rendre compte au Président du Conseil de leur exécution par chaque ministère.

Ainsi organisé le Secrétariat général permanent sera entre les mains du Chef du Gouvernement un magnifique

instrument de travail pour l'accomplissement d'une tâche infiniment laborieuse¹.

* * *

Nous connaissons le sort malheureux des propositions de lois de M. Louis Marin, malgré l'avis favorable émis sur elles par M. Bokanowski au nom de la Commission des Finances de la Chambre des Députés. Il nous faut attendre 1934 pour voir renaître de nouvelles propositions parlementaires, 1934, année de troubles inquiétants qui montrèrent au Parlement la nécessité d'une réorganisation générale de l'Etat.

3^o M. Emile Borel.

Le 16 mars 1934, M. Emile Borel et Gaston Gourdeau déposèrent à la Chambre une proposition de loi « tendant à faire attribuer des locaux permanents à la Présidence

1. *Journal officiel* doc. Parl. de la Chambre n° IV, 1921 p. 19. Rapport de la commission de l'administration générale de la Chambre des Députés sur la proposition de loi tendant à créer un secrétariat général administratif permanent à la Présidence du Conseil, présenté par M. Cornudet, le 18 octobre 1921.

Article premier. — Il est créé auprès de la Présidence du Conseil un service administratif permanent distinct du Cabinet ; le service prend le titre de « secrétariat général de la Présidence du Conseil ».

Art. 2. — Sous l'autorité du Président du Conseil, le secrétaire général assure la préparation des questions soumises au Conseil des Ministres et aux Conseils de Cabinet, il enregistre les décisions gouvernementales et veille sur leur exécution, il est chargé de conserver les archives de la Présidence du Conseil.

Art. 3. — Les crédits nécessaires sont inscrits au budget du ministre des finances à un chapitre spécial prenant rang avec ceux où figurent la dotation des pouvoirs publics. Ce chapitre nouveau sera ainsi libellé (Cap. 54 bis). Dépenses applicables au fonctionnement du secrétariat de la Présidence du Conseil.

Art. 4. — La gestion administrative et financière des crédits incombe au département ministériel auquel est rattaché la Présidence du Conseil.

Art. 5. — Dans le délai des trois mois après la promulgation de la présente loi, un règlement d'administration publique déterminera l'organisation et les attributions de ce service, ainsi que le statut des agents qui en font partie.

du Conseil ». Si l'on veut, d'après eux, donner au Chef du Gouvernement des moyens de travail et d'action, il est nécessaire de lui attribuer un immeuble particulier où ses services seront installés d'une manière stable. A l'heure actuelle, le Président du Conseil se charge toujours d'un département ministériel, qui varie fréquemment suivant les constitutions de ministères. Ses dossiers, sa correspondance administrative s'égarent à chaque transfert. Un immeuble particulier est donc indispensable.

MM. Borel et Gourdeau demandent ensuite la limitation du nombre des ministères dont l'accroissement « porte atteinte au prestige de la fonction gouvernementale ».

Mais — oubli regrettable — si le texte de leur proposition dans son article second parle bien du nombre maximum de Ministres, dans son article premier il néglige complètement de demander l'établissement de la Présidence du Conseil dans un immeuble spécial.

Nous ne pouvons expliquer cette négligence, tout en le déplorant, que par la hâte avec laquelle sont parfois rédigées par leurs auteurs les propositions parlementaires dans une atmosphère de fièvre extérieurement troublante¹.

Cette proposition fut renvoyée le même jour pour étude à la Commission de la Réforme de l'Etat. Celle-ci désigna comme rapporteur le premier signataire de la

1. *Proposition de loi tendant à faire attribuer des locaux permanents à la Présidence du Conseil :*

Proposition de loi :

Article premier. — Il est institué auprès du Ministre chargé de la Présidence du Conseil un secrétariat administratif dont les cadres et le statut seront fixés par un règlement d'administration publique.

Les postes correspondants seront assurés par des fonctionnaires détachés des diverses administrations publiques sans création d'emplois nouveaux.

Art. 2. — Le nombre maximum des Ministres ou Sous-Secrétaires d'Etat, en dehors du Président du Conseil, est fixé à dix-neuf (19).

Le Président du Conseil garde la faculté de diriger lui-même un ou plusieurs Départements ministériels.

proposition, M. E. Borel qui déposa son rapport sur la Tribune de la Chambre au cours de la deuxième séance du 15 juin 1934.

Etudions sommairement ce document qui est maintenant sans grande portée pratique puisque le Gouvernement Flandin a organisé, comme nous l'avons dit plus haut, la Présidence du Conseil.

Dans une première partie, le député de l'Aveyron est frappé par l'importance que prend dans les polémiques sur la réforme de l'Etat l'idée de renforcer l'autorité du Pouvoir exécutif. Plutôt que de recourir à des procédures de revision constitutionnelle, il estime qu'une organisation sérieuse de la Présidence du Conseil donnerait au Chef du Gouvernement l'autorité et les moyens d'action qui lui fait parfois défaut.

Au seul point de vue administratif d'ailleurs, cette organisation répond à une impérieuse nécessité. Le rôle du Président du Conseil comporte de plus en plus l'examen de questions de haute administration ou l'arbitrage de divergences créées entre plusieurs Ministres par des problèmes intéressant leurs diverses administrations. La Présidence du Conseil a donc une besogne administrative personnelle qui donne lieu à correspondance et devrait comporter une étude préalable de dossiers. Or le Président du Conseil ne dispose d'aucun service permanent de documentation ou d'étude ! Bien que son action soit prépondérante il est moins bien outillé que n'importe quel Sous-secrétaire d'Etat.

Pour l'aider dans sa tâche écrasante, il est nécessaire de créer à ses côtés des services réduits au minimum indispensable et qui ne devraient comporter aucun empiètement sur le rôle appartenant en propre aux départe-

ments ministériels. L'organisme nouveau pourrait comprendre un *Secrétariat administratif permanent* et des *services rattachés* dont le rattachement direct à la Présidence du Conseil est justifié par la généralité de leurs attributions.

1° *Le Secrétariat administratif.*

Son institution répondrait à un triple objet :

a) Il serait d'abord chargé d'assurer la liaison avec les différents départements ministériels et avec les services directement rattachés à la Présidence du Conseil ; il assurerait la correspondance administrative et la tenue des archives à la Présidence du Conseil. Il contribuerait ainsi à coordonner l'action gouvernementale et à en assurer la continuité.

b) Il devrait, d'autre part, fournir rapidement au Président du Conseil la documentation indispensable sur les grandes questions administratives et économiques qui dominent la vie du pays.

Mais il lui appartiendrait moins d'assurer lui-même une documentation directe qui risquerait, de faire double emploi avec les services de documentation des ministères que d'être en mesure de s'adresser à ceux-ci pour en obtenir rapidement les informations nécessaires.

c) Enfin, ce Secrétariat permanent devrait avoir un rôle de contrôle supérieur de l'administration française, soit par le rattachement direct à la Présidence du Conseil de certains grands corps de contrôle relevant actuellement des différents Ministères, Conseil d'Etat, Cour des Comptes, etc..., soit par le rattachement permanent d'un certain nombre de fonctionnaires de contrôle qui seraient groupés en un ou plusieurs organismes par un règlement d'administration publique.

Comme il l'avait déjà indiqué dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi, M. Borel insiste ensuite sur la nécessité d'installer la Présidence du Conseil dans un immeuble particulier et de la pourvoir d'une dotation spéciale.

2° Les services rattachés.

D'autre part, M. Borel pense que le rattachement à la Présidence du Conseil, du Conseil supérieur de la Défense nationale, du Conseil national économique, de la Statistique générale de la France est justifié par l'étendue des attributions appartenant à chacun de ces organismes qu'il faudrait cependant modifier et compléter.

Le rôle du Président du Conseil serait grandement facilité et son autorité notablement accrue.

Les conceptions de M. Borel, nous le voyons, sont beaucoup moins larges que celles de M. Louis Marin. Il néglige complètement de demander au Secrétariat permanent la préparation des discussions du Conseil des Ministres et l'enregistrement des décisions prises par le Gouvernement. Il omet également de nous dire si le Secrétaire général de la Présidence du Conseil sera un fonctionnaire permanent ou non, s'il aura le pouvoir d'interpréter les décisions gouvernementales, ou s'il devra se cantonner purement dans un rôle administratif ¹.

1. *Proposition de loi tendant à l'organisation de services permanents de la Présidence du Conseil :*

Article premier. — Il est institué un Secrétariat général permanent de la Présidence du Conseil, chargé notamment de la liaison avec les différents départements ministériels et de la tenue des archives de la Présidence du Conseil et qui comprendra, en outre, un service d'information en rapport avec les Ministères et avec les différents centres de documentation.

Les postes correspondants seront assurés par des fonctionnaires détachés des diverses administrations publiques sans création d'emplois nouveaux.

Art. 2. — Sont ou demeurent directement rattachés à la Présidence

4^o M. Dariac.

Le 5 juillet 1934, à son tour, M. Dariac, ancien Président de la Commission des Finances de la Chambre, présente une proposition de résolution « tendant à inviter le Gouvernement à déposer un projet de loi organisant une Présidence du Conseil autonome, dotée de services permanents ». Cette proposition renvoyée le même jour à la Commission de la Réforme de l'Etat, dont M. Dariac ne fait d'ailleurs pas partie, n'a jamais fait l'objet d'un rapport ¹.

Cette brochure d'une soixantaine de pages donne une très grande impression de flou, d'absence de méthode mais non de documentation. Passons sous silence les longues considérations politiques dont M. Dariac parseme ses études sur la Présidence du Conseil dans divers pays, et n'étudions que ses idées intéressantes.

Tout d'abord, l'honorable député estime qu'il est nécessaire de donner un statut constitutionnel à la Présidence du Conseil. Il est en cela pleinement d'accord avec

du Conseil : le Conseil national économique, le Conseil supérieur de la Défense nationale, la Statistique générale de la France.

Devront être rattachés également les organismes de contrôle prévus à l'art. 4.

Art. 3. — Les crédits afférents au Secrétariat et aux services rattachés à la Présidence du Conseil feront l'objet d'une dotation budgétaire distincte de celle des autres Départements ministériels.

Art. 4. — Les cadres de l'organisation des services du Secrétariat général de la Présidence du Conseil seront établis par un règlement d'administration publique dans le délai de trois mois à dater de la promulgation de la présente loi. Ce même règlement organisera le détachement permanent à la Présidence du Conseil de fonctionnaires assurant le contrôle général des administrations publiques.

1. *Proposition de résolution* (n° 3806. Chambre des Députés, 15^e législature), tendant à inviter le Gouvernement à déposer un projet de loi organisant une présidence du Conseil autonome, dotée de services permanents, (Renvoyée à la Commission de la réforme de l'Etat), présentée, par M. Adrien Dariac, Député: La Chambre invite le Gouvernement à déposer d'urgence un projet de loi tendant à organiser une Présidence du Conseil autonome dotée de services permanents.

M. Doumergue¹. A ses yeux, le Président du Conseil doit jouir par rapport aux Ministres, nommés par le Président de la République mais choisis par lui, de certaines prérogatives largement justifiées par ses responsabilités particulières. Son arbitrage par exemple, en cas d'opposition de principes entre divers membres de son Cabinet, ne devrait pas se baser seulement sur l'usage établi mais être formellement prévu *de jure*. Même principe pour son droit de regard sur l'activité des départements ministériels.

M. Dariac va même plus loin. Ne demande-t-il point que les Ministres soient responsables politiquement devant le Président du Conseil de la gestion des administrations qui leur sont confiées ? Ils pourraient donc ainsi être amenés à démissionner à la suite d'un blâme d'une Chambre et même être libérés de leurs fonctions par le Président du Conseil. Ce dernier devrait, en conséquence, être tenu minutieusement au courant des affaires de leur ressort par chacun des membres du Gouvernement. Il ne conserverait personnellement la charge d'aucun portefeuille, ainsi que le fit M. Viviani dans le Premier Cabinet de Guerre.

Il s'agit là d'une réforme organique qui touche à la conception même du Gouvernement et tendrait à donner au Premier Ministre le surcroît d'autorité dont il a besoin, réforme tellement importante qu'on ne pourrait l'accomplir qu'en allant à Versailles.

Quant au Secrétariat général administratif qui aidera dans sa tâche immense le Chef du Gouvernement, il doit être composé de quelques fonctionnaires, peu nom-

1. Discours radiodiffusé de M. Doumergue, 24 septembre 1934.

breux, mais doués de connaissances économiques et politiques très étendues.

Les affaires qui lui seraient soumises, ajoute M. Dariac, pourraient être réparties entre les trois sections suivantes :

- 1^o Administration générale et contentieux ;
- 2^o Questions économiques et financières ;
- 3^o Documentation générale, enquêtes et archives.

M. Dariac n'expose pas dans le détail la mission des deux premières sections, il s'attache par contre longuement à la troisième à la tête de laquelle il désirerait voir un homme de haute culture, non strictement spécialisé, à l'esprit ouvert, clair, prompt, objectif et critique.

Par contre, de l'enregistrement des décisions gouvernementales, des procès-verbaux des séances du Cabinet, il n'est malheureusement pas question.

Nous arrivons ensuite à un problème auquel l'honorable député consacre tout un chapitre de sa proposition de résolution : le rattachement à la Présidence du Conseil du Conseil national économique renforcé. Il faudrait lui donner un rôle moins effacé, moins strictement consultatif, l'associer aux travaux législatifs et à l'élaboration des règlements d'administration publique, en faire sur le plan économique le pendant de ce qu'est le Conseil d'Etat sur le plan juridique.

Ses membres ne devraient pas être désignés arbitrairement mais élus par leurs pairs, suivant le vœu de l'Union Nationale des Combattants¹.

Le Conseil National économique ainsi modifié, capable d'édicter des obligations comme de prendre des sanctions et mis en mesure d'inspirer les décisions du Chef

1. Lettre de M. Georges Lebecq au Président du Conseil en date du 5 novembre 1933.

de l'Exécutif, pourrait apporter un concours efficace au Président du Conseil et l'aider à combattre la crise économique actuelle.

Les conceptions de M. Dariac, malheureusement exposées avec une certaine confusion, due peut-être à une abondance louable de documentation, sont extrêmement intéressantes et originales. Mais elles n'ont pas eu plus de succès que les propositions précédentes et le vote par le Parlement de l'article 23 de la loi de finances du budget 1935 a réduit considérablement leur intérêt.

5° M. Bénazet.

Dans un exposé récent fait à la Commission sénatoriale de la Réforme de l'Etat, M. Bénazet, sénateur de l'Indre, Président du Groupe Interconfédéral des syndicats agricoles de France, a condensé en quelques pages les vœux présentés par ces derniers pour la réforme de l'Etat.

Entre autres mesures proposées, ces syndicats extrêmement puissants demandent le renforcement de l'autorité gouvernementale et critiquent les nombreuses crises ministérielles, cause de l'affaiblissement du Pouvoir exécutif.

M. Bénazet se faisant leur porte-parole, estime nécessaire la création auprès du Président du Conseil d'un Secrétaire permanent apte à fournir rapidement tous les éléments d'informations statistiques et d'informations générales.

Le Chef du Gouvernement doit être sans portefeuille et grâce à une puissante organisation de renseignements, être le véritable centre de la pensée et de l'action gouvernementale.

« Par le soin de ses secrétaires permanents, ajoute le sénateur de l'Indre, il doit pouvoir surveiller l'action gouvernementale, signaler à chacun de ses Ministres ce qu'il a appris, ce qui lui paraît possible de réaliser et en même temps recevoir des membres du Gouvernement l'assurance que les directives adoptées en Conseil des Ministres sont bien observées...

« Après le plus soigneux examen des propositions qui m'ont été présentées, il semble bien que quatre secrétaires permanents de la Présidence du Conseil seraient nécessaires et suffisants pour atteindre le but recherché.

« Ces hauts fonctionnaires, nommés par le Président du Conseil et disparaissant avec le Gouvernement seraient :

« *Le Secrétaire permanent de l'Intérieur*, qui centraliserait tous les renseignements concernant la politique intérieure ainsi que ceux de la police, de la Sûreté générale et de la justice.

« *Le Secrétaire permanent des Affaires étrangères*, qui serait averti et avertirait le Président du Conseil de tout ce qui concerne la politique extérieure (Affaires étrangères, propagande, douanes, traités d'exportation et d'importation, etc... etc...).

« *Le Secrétaire permanent de la Défense Nationale*, qui réunirait tous les documents et informations concernant la sécurité du pays, autrement dit la Défense Nationale. Enfin,

« *Le Secrétaire permanent de l'Economie nationale*, qui suivrait toutes les questions concernant la vie économique du pays, depuis les finances publiques et le Commerce, l'Industrie et l'Agriculture, jusqu'aux ports maritimes et terrestres. C'est lui qui siègerait de droit comme représentant le Président du Conseil au Conseil National Economique ».

Le Conseil national économique serait rattaché à la Présidence du Conseil. Ses membres ne seraient plus choisis par le Gouvernement mais bien élus par les professions régulièrement organisées.

Nous avouons ne pas saisir les raisons pour lesquelles le sénateur de l'Inde qualifie de « permanents » ces divers Secrétaires alors que par ailleurs il demande que ces hauts fonctionnaires, nommés par le Président du Conseil, disparaissent avec le Cabinet. D'autre part, à cette organisation fragmentée, il manquerait toujours un Chef qui distribuerait la tâche à ses divers services et coordonnerait leur action. Il est paradoxal de vouloir renforcer l'unité gouvernementale par l'organisation de la Présidence du Conseil et d'organiser cette dernière sans cohésion.

II. Autres conceptions de l'organisation de la Présidence du Conseil.

En plus des parlementaires dont nous venons d'étudier les conceptions, le grave problème de la Présidence du Conseil a intéressé de nombreux auteurs, surtout depuis la Grande Guerre. Dans des articles de revues souvent remarquables, ils ont étudié l'organisation de ses services et proposé des solutions intéressantes, parfois très hardies que nous ne pouvons passer sous silence. Nous terminerons ce chapitre par l'exposé des conceptions de M. Gaston Doumergue qui tenta, mais en vain, de donner à la Présidence du Conseil une existence constitutionnelle.

1° M. Paul Dubois¹.

Aux yeux de M. Paul Dubois, les fonctions de Président du Conseil avant la Guerre étaient essentiellement d'ordre politique et gouvernemental. Le Premier Ministre n'exerçait pas de fonctions administratives et c'est pourquoi aucun crédit spécial ne lui était affecté.

Depuis 1914, au contraire, date à partir de laquelle le Président du Conseil joue vraiment un rôle administratif, un Sous-secrétaire d'Etat à la Guerre et divers commissariats ont été placés sous son autorité directe. Mais ces organes nouveaux ont été institués par simples décrets et ils semblent, dans la pensée de leur créateurs, devoir disparaître dès la fin de la guerre. M. Dubois estime qu'il y aurait intérêt, la paix venue, de transfor-

1. *Revue du Droit Public*, année 1919, t. XXXVI, p. 75.

mer ces organismes provisoires en services permanents.

Ceux-ci correspondront à deux idées distinctes : Réunir d'une part la documentation dont le Premier Ministre peut avoir besoin et d'autre part traiter les affaires administratives qui lui sont soumises.

Le *service de documentation et d'étude* ne devra pas faire double emploi avec les services correspondants existant déjà dans les divers ministères. Il faut éviter les empiètements si l'on veut créer un organisme viable. Mais le service nouveau aura par contre un rôle de coordination, de liaison et d'information. Il pourra en outre être chargé de conserver la trace des affaires traitées et d'assurer leur transmission au moment des changements de ministères. Voici quelles paraissent être pour M. Dubois, les attributions normales de ce service.

Ce n'est pas tout : Le Président du Conseil a également à remplir une fonction administrative de coordination interministérielle. Chacun des actes d'un Ministre engage la responsabilité collective du Cabinet ; il est donc juste que tout acte administratif d'un Ministre puisse être examiné, contrôlé, mis en concordance avec la politique générale et les actes des autres Ministres. Le Président du Conseil, en tant que chef du Conseil des Ministres, est la seule autorité qui puisse assurer à la politique générale du Gouvernement une unité de direction indispensable.

Mais à qui confier ces services nouveaux de la Présidence du Conseil ? A un Sous-secrétaire d'Etat ou à un Secrétaire général ? M. Paul Dubois hésite à trancher la question mais il lui semble cependant plus normal, afin de donner aux services une certaine continuité administrative, de mettre à leur tête un Secrétaire général qui survivrait aux crises ministérielles et aurait une situa-

tion comparable à celle des Secrétaires généraux de la Présidence de la Chambre et du Sénat.

Notons en terminant que M. ^{*}Paul Dubois reconnaît au Président du Conseil le droit de s'adjoindre des organes de gestion, alourdissement de l'organisme que M. Louis Marin proscrit d'une manière formelle.

2° L'auteur anonyme des « **Lettres sur la réforme gouvernementale** »¹.

L'auteur anonyme d'articles substantiels, publiés en 1917 par la *Revue de Paris* et dont la signature « Trois étoiles » dissimulait le nom d'un ancien maître des requêtes au Conseil d'Etat, aujourd'hui député, M. Léon Blum, s'est fait le zélateur d'une sorte de taylorisation du Gouvernement, des ministères et du Parlement.

Il estime que le rôle du Président du Conseil devrait être celui d'un « Premier Ministre », c'est-à-dire du Chef réel d'une majorité existante, comme en Grande-Bretagne. Une direction unique s'impose, en effet, pour tout travail collectif. Le Président du Conseil devrait diriger à la fois les travaux parlementaires et l'activité de ses Ministres.

Pour qu'il puisse se consacrer à cette double tâche et ne pas être d'autre part troublé par des préjugés involontaires dus à une spécialisation, il semble nécessaire qu'il décline la gestion d'un département ministériel.

Mais en fait, nous le savons, le Président du Conseil, étant titulaire d'un ministère important ne peut s'occuper de diriger ni le travail politique, ni le travail administratif du pays. Ce rôle est dévolu en principe au Conseil des Ministres. Mais ce dernier n'inspire aucune confiance

1. *Revue de Paris*, 1^{er} et 15 décembre 1917.

à M. Blum, qui estime que seul le Président du Conseil doit assumer cette tâche.

Notre Constitution a d'ailleurs posé le dogme de la responsabilité collective. Elle a entendu implicitement qu'il existerait entre toutes les branches de l'activité ministérielle un organe d'orientation et de liaison et cet organe ne peut être que le Président du Conseil lui-même.

Faire face personnellement à une tâche aussi écrasante exigerait du Président du Conseil un véritable génie qui peut faire défaut à des hommes d'Etat honorables. Il est donc indispensable de créer, pour le seconder, un puissant organisme administratif, affranchi de toute besogne particulière, « animé de l'esprit critique qui seul permet de juger et d'utiliser à bon escient les travaux élaborés par les administrateurs, dont apparaissent trop souvent les œillères et le particularisme »¹.

Cet organisme inspiré des tentatives de Lloyd George en Grande-Bretagne au début de la Grande Guerre, pourrait s'intituler le « Bureau des Affaires générales ».

Ce *Bureau des Affaires générales* serait composé de collaborateurs d'une haute culture qui permettraient au Président du Conseil de prendre des décisions graves, dans un esprit impartial, documenté et assureraient en cas de crise ministérielle la continuité gouvernementale. Il y aurait lieu de prévoir des membres permanents et des membres temporaires. Les premiers empruntés aux différents cadres des grandes administrations publiques, formeraient un personnel bureaucratique stable et assureraient la permanence de la politique. Quant aux

1. Proposition de résolution Dariac, n° 3806. 15^e législature, Chambre des Députés.

seconds, leur choix en serait réservé au Chef du Gouvernement qui pourrait faire appel, pour l'aider dans son rôle de direction à de jeunes députés ; ceux-ci recevraient aussi une formation analogue à celle des « juniors lords » de la Trésorerie britannique.

M. Blum est d'autre part hostile à la conception d'un Secrétaire général placé à la tête de cet organisme, car il pense que ce chef de services permanents aurait trop d'influence sur le Président du Conseil ou serait en lutte continuelle avec lui.

Dans l'ensemble de ses articles, le *leader* socialiste envisage un bouleversement complet des méthodes politiques de notre pays. Peu de réunions du Conseil des Ministres, sinon dans des circonstances exceptionnelles, un travail à deux : du Président du Conseil omnipotent et de son subordonné le Ministre, enfin un entourage de gens de grande culture générale sans fonctions ministérielles propres.

Malgré la séduction qui se dégage de cette thèse présentée avec une intelligence hardie et originale, il nous semble qu'un tel bouleversement dans les institutions politiques serait nuisible aux intérêts de la nation. Supprimer d'autre part presque entièrement les conseils des Ministres serait contraire au principe constitutionnel de la responsabilité collective et solidaire des Ministres. Nous avons constaté que le Chef du Gouvernement était insuffisamment secondé, c'est donc à ce seul point de vue qu'il faut envisager la question. Nous estimons que la création d'un Secrétariat général et le droit de dissoudre la Chambre sans avis du Sénat que nous prônions plus haut suffiraient à donner au Président du Conseil toute l'autorité et les moyens qui lui sont nécessaires pour accomplir sa tâche.

•

3^e L'auteur anonyme de « L'organisation de la Présidence du Conseil »¹.

Dans le numéro d'octobre 1925 de la *Revue Politique et Parlementaire* a paru un article anonyme « sur l'organisation de la Présidence du Conseil ».

Son auteur estime qu'il faut reconnaître au Président du Conseil à côté du rôle politique et gouvernemental qui lui a été toujours dévolu, un rôle administratif de premier plan. Car, comme l'a dit avec beaucoup de force M. Léon Blum : « Tout travail collectif comporte des règles fixes et exige une direction unique. Cette direction, c'est le Président du Conseil qui doit l'assurer : là est son rôle, là est sa fonction propre. Il doit diriger le travail du Parlement c'est-à-dire le travail politique. Il doit diriger le travail de ses Ministres, c'est-à-dire le travail administratif. Il doit les diriger séparément et dans leurs rapports, car c'est à lui qu'il appartient de les lier et de les coordonner l'un à l'autre ».

En principe, ce rôle de coordination devrait revenir au Conseil des Ministres mais celui-ci en est incapable à cause de la rareté de ses réunions et l'absence d'archives et de secrétariat.

Seulement de quels moyens dispose le Président du Conseil pour remplir sa tâche de Chef ? D'aucuns ! Il n'a comme collaborateurs que les membres de son Cabinet politique. Il lui manque à la fois un état-major et un outillage administratif.

C'est ainsi, que l'auteur après avoir passé successivement en revue les tentatives des différents gouvernements pour donner au Premier Ministre les moyens de tenir di-

1. Cf. *Revue politique et parlementaire*, octobre 1925.

gnement son rôle, enregistre avec satisfaction les efforts tentés par M. Painlevé en 1917 et 1925¹ et les approuve sans réserve. Il estime que désormais le Président du Conseil pourra accomplir ses cinq fonctions capitales : prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler.

Une seule ombre à son enthousiasme : cette organisation a été créée par voie de décret et d'arrêté. Il faudrait lui apporter la consécration d'une loi qui lui assurerait la stabilité. Et l'auteur termine son exposé en souhaitant que dans le budget de 1926 soient votés les articles nécessaires qui assureront à la Présidence du Conseil les modestes crédits, compléments indispensables de son organisation et de son fonctionnement.

4^e Plan du 9 juillet.

Au lendemain du 6 février 1934, l'Ecole de la Paix avait organisé une conférence de M. Jules Romains avec la participation de quelques groupes de « Jeunes » appartenant aux tendances les plus diverses : Socialisme S.F.I.O., néo-socialisme, Parti agraire, Jeunesses patriotes, etc...

Dans la discussion qui suivit cette conférence s'était dégagée « l'impression très nette que par delà les oppositions apparentes, quelques grandes idées, esquisse d'un plan d'action pratique, pouvaient fort bien fournir une base d'accord à des esprits que tout semblait cependant devoir diviser et qui n'avaient à peu près rien de commun que leur jeune conviction et leur évidente bonne foi »².

Des représentants de ces divers groupes se réunirent et après quatre mois d'un travail en commun publièrent une petite étude d'une soixantaine de pages dans laquelle

1. Voir plus loin, p. 112 l'organisation de M. Painlevé.

2. Roger Auboin, *L'Europe nouvelle*, n° du 28 juillet 1934.

ils essaient de donner des solutions pratiques aux grands problèmes actuels, économie, monnaie, dévaluation, syndicalisme, etc...

Mais la pensée essentielle, commune d'ailleurs aux novateurs du 9 juillet et à la plupart des Français, c'est l'urgence d'une restauration des forces morales, d'une autorité sérieuse de l'Etat, du renforcement de l'Exécutif et de la limitation du Législatif.

Parmi les mesures proposées pour le renforcement de l'Exécutif, notons tout d'abord l'organisation de la responsabilité ministérielle, la responsabilité individuelle étant la règle et la responsabilité solidaire l'exception ; l'aménagement nouveau de la dissolution et enfin l'organisation d'une Présidence du Conseil permanente et fortement constituée.

La Présidence du Conseil devrait comprendre les directions suivantes : Administration générale, Sûreté générale et Police unifiée, Personnel, Affaires judiciaires, Service législatif, Economie nationale. Comme on le voit ce bouleversement entraînerait la suppression des ministères de la Justice et de l'Intérieur. Le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes, réorganisés, seraient rattachés à ce pouvoir central.

Enfin, dans les principaux départements ministériels, seraient institués des Secrétariats généraux permanents.

Il nous semble que ces réformes sont un peu brutales et qu'elles ne sont pas indispensables pour redonner à l'Exécutif l'autorité qu'il n'a pas su acquérir. Pourquoi supprimer les Ministères de la Justice et de l'Intérieur, donner au Président du Conseil la charge de ces deux importants départements ? Ne vaut-il pas mieux, au contraire, comme le demande l'auteur des « Lettres sur

la réforme de l'Etat » — lui interdire d'ajouter à sa mission de coordination et de contrôle, la gestion d'un département ministériel ?

5° M. Jacques Bardoux¹.

Aux yeux de M. Bardoux, membre de l'Institut et Président du Comité technique pour la réforme de l'Etat, l'organe essentiel, le cerveau qui conçoit et commande, demeure dans l'Etat trinitaire le Pouvoir exécutif. Certes, les deux autres sont des éléments nécessaires de contrôle et de décision : faute d'un législatif limité et d'un judiciaire indépendant, l'Etat manquerait à sa mission morale. Mais ils peuvent être temporairement suspendus pour des causes normales ou exceptionnelles, sans que l'Etat périsse. Au contraire, si l'Exécutif s'affaiblit, matériellement ou moralement, la vie même de la nation moderne ne bat plus du même rythme. Le corps entier est malade et peut en mourir.

Or dans l'Etat français l'organe d'impulsion, l'animateur, le Pouvoir exécutif perd avec une rapidité croissante sa vitalité normale. Un seul exemple le prouvera : les Cabinets n'ont pas la force d'assurer par des sanctions méritées la loi sur les syndicats de fonctionnaires. Les délégations des fonctionnaires groupés en syndicats sont reçues par le Ministre et les grèves perlées sont tolérées.

Qu'est-ce qui est responsable de cette atrophie de l'Exécutif comme d'ailleurs de la corruption du judiciaire ? Le Pouvoir législatif intégralement. Aussi le Comité technique, sous la Présidence de M. Bardoux,

1. *Revue des Deux Mondes*, n° du 15 mars 1935.

présente-t-il diverses solutions pour « museler » le législatif. Réduction des sessions pour les deux Chambres, prorogation du budget en cours quand celui de l'année suivante n'est pas voté, droit de dissolution accordé sans réserve au Chef de l'Etat, création d'un Sous-secrétariat d'Etat *permanent* auprès du Président du Conseil, mise à la disposition du Premier Ministre des directions de services. Il importe de faire de la Présidence du Conseil un centre d'organisation et un organe d'impulsion pour les administrations centrales et préfectorales.

6° M. Gaston Doumergue.

Pendant son ministère d'apaisement¹, M. Gaston Doumergue, à plusieurs reprises, a souligné la nécessité de donner un statut constitutionnel à la Présidence du Conseil et de la doter des moyens qui lui sont indispensables. Sa longue expérience de Ministre, de Président du Conseil et de Président de la République lui a fait toucher du doigt le vice fondamental du système actuel de Gouvernement, à savoir la faiblesse du levier de commande central de l'Etat et son défaut d'organisation.

« Ce n'est pas aujourd'hui, a-t-il prononcé à la tribune du Sénat, le 19 juin 1934, que j'ai constaté que la Présidence du Conseil était un mot, et non pas une réalité. Pour le public, elle est une réalité ; c'est ce qui aggrave et ce qui accroît, à la fois la tâche et les difficultés du rôle du Président du Conseil. On lui prête un pouvoir qu'il n'a pas. Il n'a pas ce pouvoir, on peut le dire, d'après la loi. Il n'a à sa disposition aucun des moyens de l'exercer. Je l'ai vu avant 1914, quand j'étais à la fois Président du

1. Février-octobre 1934.

Conseil et Ministre des Affaires étrangères. Je le vois encore mieux depuis les quelques mois que je suis revenu à la Présidence du Conseil ».

Pour que le Président du Conseil ne soit pas un artisan¹ mais bien un patron, un chef, il est nécessaire de lui donner l'autorité par quelques mots insérés dans la Constitution. D'autre part, M. Doumergue estime qu'il faudrait permettre au Premier Ministre, en cas de désaccord du Gouvernement, avec la majorité de la Chambre, d'en appeler immédiatement au pays sans avoir à recourir aux formalités actuelles. Il faudrait donc modifier en l'élargissant le droit de dissolution.

Enfin le Président du Conseil devrait être entouré de quelques collaborateurs peu nombreux, mais de choix, d'une vaste culture générale et d'une expérience affirmée, qui l'aideraient à coordonner les efforts et les travaux des ministères dont le rôle s'étend de jour en jour davantage.

Cette réforme de la Présidence du Conseil, n'a pas craint d'affirmer M. Gaston Doumergue, devrait constituer la « poutre maîtresse, la colonne solide de l'édifice » de l'Etat restauré.

1. Séance du Sénat du 19 juin 1934. M. Gaston Doumergue, président du Conseil :

« Je recevais, il y a quelques jours, une délégation importante de la fédération des artisans qui me demandait — comme toutes les délégations — beaucoup de choses ! (*sourires*). J'en reçois, vous le savez, un très grand nombre. J'ai fait observer aux délégués des artisans que, pour réaliser tout ce que l'on me demandait, je n'avais qu'un très petit personnel et presque pas d'installation. Je leur ai dit : « Voyez, mes collaborateurs et moi, nous sommes quatre.

« Mais alors, m'a dit l'un d'eux, monsieur le président, vous n'êtes pas un patron, vous êtes un artisan comme nous ! ». (*Rires et applaudissements*).

En vérité, je crois, messieurs, qu'il faut faire du Président du Conseil, non pas un artisan, mais un patron (*Très bien!*) et qu'il faut lui donner le pouvoir et les moyens d'exercer le rôle qu'il doit assumer dans tous les domaines ».

Malheureusement, devant l'hostilité des partis de gauche, l'ancien Président de la République dût abandonner le Gouvernement au mois de novembre 1934, sans avoir pu réaliser l'organisation de la Présidence du Conseil, qui n'était d'ailleurs que l'un des aspects de la réforme générale de l'Etat qu'il allait entreprendre. Son idée devait être d'ailleurs reprise peu après par le Président Flandin.

* * *

Dans les pages qui précèdent nous avons passé en revue les différentes solutions proposées par de nombreux auteurs politiques ou des parlementaires et noté que tous les représentants de la doctrine se sont toujours accordés à juger indispensable l'institution de services permanents auprès du Chef du Gouvernement. Avant d'en arriver à l'étude de l'organisation actuelle, il nous semble intéressant d'examiner comment sous l'influence de cette même doctrine appuyée sur l'exemple des institutions anglaises, les différents gouvernements qui se sont succédés en France depuis 1914 ont résolu le problème de la coordination interministérielle.

TITRE IV

La Présidence du Conseil en France.
Historique de la question.

CHAPITRE PREMIER

QUAND ET COMMENT EST APPARUE EN FRANCE LA NECESSITE D'UN ORGANISME SPECIAL DE COORDINATION ET DE CONTROLE ATTACHE A LA PRESIDENCE DU CONSEIL.

Ce n'est qu'à une époque toute récente, au début de la guerre de 1914-1918, qu'est apparue en France la conception moderne de la rationalisation du Pouvoir. Si coordonner et contrôler l'action des différents départements ministériels nous semble aujourd'hui d'une nécessité évidente, pendant longtemps les Présidents du Conseil ne se considérèrent que comme des Ministres et non comme des Chefs de Gouvernement.

Avant la Restauration.

Sous les régimes autocratiques de notre histoire, c'est-à-dire sous la Monarchie absolue, le Consulat à vie, le Premier Empire, le chef effectif du pouvoir n'était pas tenu de rendre compte de ses actes à qui que ce soit. C'était lui seul qui dirigeait le Gouvernement et coordonnait l'action des différents services administratifs.

Il n'existait point de responsabilité collective des Ministres ou secrétaires d'Etat, chacun d'entre eux n'ayant à justifier à son Chef que ses propres actes.

Le premier Conseil de Cabinet.

Le premier Conseil de Cabinet n'apparût qu'à la Restauration. L'ordonnance royale du 19 avril 1817¹ créa des Conseils qui, sous la présidence du Roi ou du Conseil des Ministres, étaient chargés de discuter toutes les questions de gouvernement, les matières de haute administration ou de législation qui leur étaient renvoyées par l'autorité royale. Les Ministres vont désormais se considérer comme les membres d'un même groupe, n'afficher sur une même question qu'une seule opinion. Leur responsabilité collective est née.

Remarquons que l'article 4 de l'ordonnance royale prévoyait qu'il ne devait être tenu aucun registre des délibérations du Conseil, mais que par contre les décisions

1. Louis par la grâce de Dieu, Roi de France et de Navarre. A tous ceux qui ces présentes verront salut.

Sur le compte-rendu qui nous a été fait des travaux de notre conseil d'Etat dans la préparation des lois, ordonnances et règlements dont il a eu à s'occuper conformément aux dispositions de notre ordonnance du 23 août 1815.

Considérant que : 1° Sur les questions du Gouvernement de législation ou d'administration d'une haute importance, il serait aussi utile que convenable de réunir dans les Conseils particuliers, dits Conseils de Cabinet, ceux des membres de notre Conseil privé ou de notre Conseil d'Etat qu'il nous plairait d'y appeler.

2° ...

3° ...

4° ...

A ces causes nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

Titre I^{er}. — Des Conseils de Cabinet :

Article premier. — Les Conseils de Cabinets sont appelés à discuter sur toutes les questions de Gouvernement les matières de haute administration ou de législation qui leur sont renvoyées par nous.

Art. 2. — Les Conseils de Cabinet sont présidés par nous ou le Président du Conseil des Ministres.

Art. 3. — Ils sont composés : 1° de tous les ministres secrétaires d'Etat, 2° de 4 ministres d'Etat au plus et de 2 Conseillers d'Etat désignés par nous pour chaque Conseil.

Art. 4. — Il n'est aucun registre ni notes de délibérations des Conseils de Cabinet. Seulement, toutes les fois qu'un de ces Conseils sera réuni, l'avis pris à la majorité des voix sera rédigé et certifié par l'un des ministres responsables y assistant.

prises à la majorité des voix seraient rédigées et certifiées exactes par l'un des Ministres.

Décret du 24 juin 1848.

Jusqu'en 1848 le Président du Conseil ne choisissait pas ses Ministres, conformément à l'usage actuel. Les membres du Cabinet étaient désignés par le chef de l'Etat ou par une Commission exécutive. Ce n'est qu'à partir d'un décret du 24 juin 1848¹, déléguant au général Cavaignac tous les pouvoirs exécutifs, qu'il appartiendra au Président du Conseil de désigner ses collègues. Depuis, exception faite du Second Empire, il en a toujours été ainsi. L'évolution de notre régime parlementaire et la tradition sont aujourd'hui telles qu'il ne viendrait à l'idée d'aucun Président de la République de contraindre un Président du Conseil à faire entrer contre son gré un de ses protégés au sein du Cabinet.

N'est-il pas d'ailleurs logique de laisser ce droit à un homme qui sera ensuite responsable des actes de ses collègues ? Comment pourrait-il aisément accomplir sa mission de direction dans une atmosphère de contrainte et de défiance ?

1. Arrêté du 28 juin 1848. (*Moniteur Universel*, 29 juin 1848 p. 1515).

Le Président du Conseil chargé du pouvoir exécutif arrête :

Le citoyen Bethemont est nommé ministre de la Justice.

Le citoyen Bastide, ministre des Affaires étrangères.

Fait au Palais de l'Assemblée Nationale, le 28 juin 1848.

Signé : E. Cavaignac.

Cet arrêté fut pris en exécution du décret rendu le 24 juin 1848 par l'Assemblée Nationale.

Décret du 24 juin 1848. — *Moniteur Universel*, 26 juin 1848, p. 1495, Assemblée Nationale.

L'Assemblée générale a adopté le décret dont la teneur suit :

Article premier. — L'Assemblée Nationale se déclare en permanence.

Art. 2. — Paris est mis en état de siège.

Art. 3. — Tous les pouvoirs exécutifs sont délégués au général Cavaignac. Délibéré en séance publique à Paris le 24 juin 1848. Sénard, Peuplin, Léon Robert, Emile Péan, Edmond Lafayette, Landrin, Bérard.

Président et Secrétaires.

*Conception qu'on se faisait avant guerre du rôle du
Président du Conseil*

Avant guerre, on admettait que les fonctions du Président du Conseil étaient essentiellement d'ordre politique et gouvernemental. « Le Conseil des Ministres, écrivait alors M. Duguít, est le rouage essentiel de la machine gouvernementale. La condition indispensable pour que l'unité puisse être maintenue dans cet organe collectif qu'est le ministère, c'est qu'il ait un chef, ce chef porte le titre de Président du Conseil ».

Il est logique de croire qu'au sein du Conseil, les Ministres devaient considérer le Président comme leur supérieur de fait, n'est-ce pas naturel ? N'est-il pas imposé au Président de la République par la majorité parlementaire ? Ne choisit-il pas ses collègues ? Son avis ne l'emporte-t-il pas en cas de désaccord sur une question générale ? Sans doute, mais est-ce suffisant pour conclure à la présence d'un chef au sein du Conseil des Ministres ? Nous ne le pensons point.

En effet, en dehors des séances du Conseil, le Premier Ministre n'était que le titulaire d'un département ministériel important qui l'absorbait entièrement. Il ne pouvait donc s'inquiéter de ce que faisaient ses collègues dans leurs domaines particuliers. Pas davantage, il ne lui était loisible de leur donner des conseils, des avis autorisés quand ils étaient embarrassés par un problème important.

Lorsqu'une question surgissait intéressant plusieurs ministères, jamais un effort de coordination, de direction n'était tenté par lui. C'eût été portant son devoir de grouper autour de lui ses collègues intéressés pour délibérer avec eux avant de prendre une décision. Comment s'étonner qu'ensuite chaque ministre, emprisonné dans

une étude égoïste, fût hors d'état de subordonner ou de coordonner la solution d'un problème de cet ordre à d'autres intérêts particuliers qu'il ne pouvait qu'ignorer.

Quant à l'exécution des décisions gouvernementales aucun contrôle général n'en était tenté. Seul le Ministre intéressé pouvait en surveiller l'exécution, mais l'inorganisation de la Présidence du Conseil en cette matière était totale.

Il ne se trouvait avant 1914 aucun organe spécial placé près du Président du Conseil pour le documenter sur l'état respectif des départements ministériels. Le Premier Ministre n'avait pour le seconder que son Cabinet particulier attaché au ministère dont il était titulaire. Mais les fonctionnaires qui composaient celui-ci n'étaient outillés que pour renseigner leur chef direct, le Ministre, sur toute les questions intéressant son département. Ils n'avaient aucun dossier, pas d'archives, pas de moyens d'investigation, en ce qui concernait la Présidence du Conseil. Peu à peu, les Présidents du Conseil élargirent leur Cabinet politique mais sans chercher à créer une organisation stable, permanente. Mais ils tablèrent toujours pour remplir leur mission sur les renseignements fournis par les ministères particuliers dont ils avaient la charge et sur leur expérience personnelle des affaires politiques.

* * *

Au début de la guerre la situation changea complètement. On sentit l'absence de tout organe de liaison, de coordination. La complexité et le nombre des problèmes à résoudre, leur ampleur même, devaient amener une collaboration plus étroite entre les membres du Gouver-

nement. On ne pouvait cependant demander au Conseil des Ministres, organe normal de coordination, de tout étudier, tout trancher. Il eut dû siéger en permanence, ses membres n'auraient jamais eu le temps de se consacrer à la direction de leurs départements respectifs. Il s'agissait donc de trouver un nouvel organe de liaison, de coordination. On imagina d'adjoindre provisoirement au Président du Conseil, soit un sous-secrétariat d'Etat, soit un secrétariat général avec mission d'assurer les relations entre les différents ministères pour toutes les questions concernant la guerre.

Dans les pages qui suivent nous allons étudier comment les divers Présidents du Conseil qui se succédèrent depuis cette époque conçurent cette organisation nouvelle et quelle leçon il y a lieu d'en tirer.

CHAPITRE II

LA PRESIDENCE DU CONSEIL DEPUIS 1914.

1^o Le ministère Briand¹.

Nous avons vu plus haut² qu'au début de la guerre de 1914-1918, alors qu'en France Briand était au pouvoir, Lloyd George et Lord Curzon, en Grande-Bretagne, constituaient un ministère d'union nationale.

Nous avons vu également que le Premier britannique avait alors groupé autour de lui, en un comité de direction ou *War Cabinet*, les chefs des principaux partis constituant l'union nationale comme lui dépourvus d'attributions ministérielles spéciales. Indépendamment de ce *War Cabinet* et sous ses ordres, avait été créé un *Bureau des Affaires générales* composé d'hommes d'une culture étendue et non de spécialistes. Ce deuxième organe répondait à cette idée que les différents services techniques, où les affaires sont nécessairement préparées dans un esprit spécial et particulariste, ne fourniraient jamais à la direction des éléments complets de décision ou même de connaissance et que pour ce travail le *War Cabinet* devait disposer d'instruments particuliers toujours sous sa main et sous sa dépendance exclusive.

Sur les indications fournies par le *Bureau des Affaires*

1. Cabinet Briand, 29 octobre 1915 — 12 décembre 1916 — 20 mars 1917.

2. Page 35.

générales et après entente avec les membres du *War Cabinet*, le Premier Ministre prenait seul ses décisions puis les transmettait à ses ministres dont le rôle consistait uniquement à les mettre à exécution.

Le grand mérite de cette organisation imaginée par Lloyd George était d'assurer l'unité gouvernementale en un moment où la présence d'un chef était indispensable. Son succès fut tel en Angleterre qu'en France chacun voulut s'en inspirer. Malheureusement, nous fîmes tout l'inverse.

Alors que Lloyd George avait exclu du Comité de direction tout titulaire de portefeuille, Briand constitua tout d'abord un Comité de guerre puis, plus tard, un Comité économique qui groupaient tous les Ministres intéressés soit par les questions militaires, soit par les questions économiques. Cette double innovation, loin d'assurer l'unité gouvernementale, devait par la création de nouvelles cloisons étanches, accentuer encore l'anarchie d'avant-guerre et rendre plus difficile la collaboration entre tous les Ministres. Il devenait par suite presque impossible de savoir par quel service une question devait être plus particulièrement traitée. « Savoir si, dans une période donnée, nos moyens de transports maritimes suffisent à la fois à l'importation des céréales et des aciers, décider le cas échéant, laquelle doit être momentanément sacrifiée à l'autre, est-ce un problème économique ou un problème de guerre, ou même un problème militaire¹ » ? Il eût été normal qu'une telle évaluation fût faite par un homme, au courant de l'ensemble du problème, grâce à un service spécial de docu-

1. Léon Blum, « Lettres sur la réforme gouvernementale », *Revue de Paris*, 1^{er} décembre 1917, p. 467.

mentation, qui lui aurait permis de discerner si dans ce cas déterminé le point de vue militaire devait l'emporter sur les nécessités économiques.

Mais comme tout dépendait du Conseil des Ministres, dans lequel chaque membre du Gouvernement, renseigné par ses propres services, jugeait la question du seul point de vue de son Département, le problème ne pouvait jamais être traité avec l'ampleur nécessaire.

Si le procédé anglais par contre avait été appliqué, de telles questions auraient nécessairement abouti à une direction centrale, à un chef, outillé pour réunir et peser toutes les raisons contraires de la décision. L'unité de direction aurait été respectée.

Mais chez nous, hélas, loin d'accentuer un mouvement vers l'unité, la guerre n'avait fait que multiplier les causes de discussion et de lenteur en créant de nouveaux organes administratifs, des Conseils à compartiments, des Comités fragmentaires.

2^o Le ministère Ribot¹.

Il fallut attendre l'arrivée de M. Ribot à la Présidence du Conseil, en 1917, pour voir apparaître un véritable organe de documentation, spécialement attaché au Chef du Gouvernement.

M. Ribot céda à quelques unes des suggestions qui lui furent faites, mais écarta tout d'abord l'enregistrement des décisions du Conseil des Ministres. « Il serait utile, disait-il ², de doter la Présidence du Conseil d'un service administratif permanent qui lui permette de suivre les

1. Cabinet Ribot, 20 mars 1917-12 septembre 1917.

2. Observations consignées par M. Ribot lui-même sur une lettre du Président de la Commission du budget, relative à la proposition Marin.

affaires et l'exécution des décisions du Conseil. Mais il y a des réserves à faire sur la rédaction des procès-verbaux des séances des Conseils des Ministres. La tradition est contraire partout et se justifie par les raisons les plus sérieuses ».

M. Ribot n'essaya pas non plus d'organiser sérieusement le contrôle des décisions gouvernementales ; son caractère ne s'y prêtait pas spécialement ; il songea surtout à la documentation.

Il choisit des collaborateurs de premier ordre, notamment MM. Germain-Martin et Paul Dubois, professeurs à la Faculté de Droit de Montpellier, et les chargea de lui préparer des dossiers personnels sur les grandes questions posées par la guerre (ravitaillement, répartition des combustibles, transports maritimes, armements, effectifs, etc...). Chaque semaine les représentants de tous les Ministères se réunissaient sous la présidence du Directeur du Cabinet et apportaient des documents, des renseignements qu'ensuite le secrétariat administratif condensait et systématisait.

L'innovation de M. Ribot constituait un progrès sensible sur l'organisation antérieure et permettait au Président du Conseil d'envisager les problèmes dans toute leur envergure et non du seul point de vue du Département ministériel dont il était titulaire.

Malheureusement, lors de remaniements ministériels¹, M. Ribot développa la Présidence par la superposition au secrétariat administratif d'un sous-secrétariat d'Etat à la Présidence du Conseil et l'adjonction de services correspondant à une tâche de gestion proprement dite, tels les services du blocus. Si bien que, jusqu'au 12 sep-

1. Les 10 et 17 août 1917.

tembre 1917, date de la formation du Cabinet Painlevé, la Présidence du Conseil fut embouteillée alors qu'il aurait fallu la décongestionner.

3^o Le ministère Painlevé¹.

Dès le lendemain de son arrivée au pouvoir², le nouveau Président du Conseil rectifia et développa en même temps l'expérience précédente.

Il créa un secrétariat général dont le personnel, beaucoup plus important, fut placé sous la direction de M. Borel, Sous-directeur à l'Ecole Normale Supérieure, et dont la mission était de coordonner l'action gouvernementale en centralisant les renseignements, documents, études et travaux demandés par le Président du Conseil aux divers départements ministériels.

Deux sections composaient le nouvel organisme : la première avait surtout un rôle de documentation et préparait les séances du Conseil des Ministres ; la seconde était chargée de suivre les travaux parlementaires et de la collaboration du Gouvernement avec le Parlement ou la haute administration. Des conférences journalières furent même prévues au cours desquelles le représentant du Président du Conseil devait jouer le rôle d'arbitre entre les représentants des différents ministères. Malheureusement, aux yeux de M. Painlevé, le Secrétariat général devait être une création momentanée, une création de guerre et c'est la raison pour laquelle aucune loi ne vint consacrer définitivement son existence.

1. Cabinet Painlevé, 12 septembre-16 novembre 1917.

2. *Décret du 13 septembre 1917*,

—

Art. 3. — La composition et le fonctionnement du Secrétariat général sont fixés par arrêté du Président du Conseil.

Art. 4. — Le Président du Conseil, Ministre de la Guerre, est chargé du présent décret.

Notons, avant de passer à l'étude des modifications du Ministère Clémenceau, que Painlevé laissa complètement à l'écart la notion fondamentale de l'enregistrement des décisions et n'appliqua jamais celle du contrôle de leur exécution.

4^o Le ministère Clémenceau ¹.

Clémenceau forma son Cabinet les 16 et 17 novembre 1917 et incorpora aussitôt le Secrétariat général de la Présidence du Conseil au Sous-secrétariat d'Etat de la Présidence du Conseil, à la tête duquel il plaça M. Jules Jeanneney, actuellement Président du Sénat ².

1. Cabinet Clémenceau, 16 novembre 1917-20 janvier 1920.

2. *Décret des 21-22 novembre 1917.* Le Président de la République Française, sur le rapport du Président du Conseil, Ministre de la Guerre, vu le décret du 16 novembre 1917 nommant un sous-secrétaire d'Etat à la Guerre. Décrète :

Article premier. — M. Jeanneney, sous-secrétaire d'Etat à la Guerre, est attaché à la Présidence du Conseil en vue d'assurer sur toutes les questions dont la solution exige un accord interministériel ou interallié, la coordination des mesures qu'exige la conduite de la guerre.

Art. 2. — Il centralise toutes les affaires d'ordre administratif relatives à la satisfaction des besoins des armées qui doivent être soumises au Ministre.

Art. 3. — Il assiste au Conseil des Ministres avec voix consultative.

Art. 4. — Le Président du Conseil, Ministre de la Guerre, délègue sa signature au Sous-Secrétaire d'Etat attaché à la Présidence du Conseil, dans les limites qui seront déterminées par arrêté.

Autre décret du 21 novembre 1917 supprimant le poste de Secrétaire général à la Présidence du Conseil.

Le Président de la République décrète :

Article premier. — Le Secrétaire général à la Présidence du Conseil institué par décret du 14 septembre 1917, est placé sous l'autorité immédiate du Sous-Secrétaire d'Etat attaché à la Présidence du Conseil.

Art. 2. — L'emploi de Secrétaire général est supprimé.

Décret du 23 novembre 1917. Le Président de la République Française vu le décret du 21 novembre 1917 fixant les attributions du Sous-secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil.

Vu l'art. 5 du décret du 21 novembre 1917, fixant les attributions du Sous-secrétaire d'Etat à la Guerre.

Vu le décret du 22 novembre 1917 portant rattachement du Sous-secrétaire général de la Présidence du Conseil au Sous-secrétaire d'Etat attaché à la Présidence du Conseil et supprimant l'emploi de Secrétaire général.

Décrète :

Article premier. — M. le Contrôleur de première classe de l'Adminis-

M. Jeanneney, alors Sous-secrétaire d'Etat au Ministère de la Guerre, était attaché à la Présidence du Conseil

tration de l'armée de Lavit est désigné pour assurer la direction générale des services relevant de l'autorité directe du Sous-secrétaire d'Etat attaché à la Présidence du Conseil.

Art. 2. — Il a la délégation du Sous-secrétaire d'Etat pour la signature de toutes les affaires courantes, dont l'importance ne justifie pas la signature personnel du Sous-secrétaire d'Etat.

Art. 3. — Un arrêté déterminera l'organisation des divers services placés sous l'autorité immédiate du Sous-secrétaire d'Etat.

Art. 4. — Fait à Paris, le 24 novembre 1917, le Président de la République, le Président du Conseil des Ministres de la Guerre.

G. Clémenceau.

Décret du 21 novembre 1917. Instituant un comité de guerre. Le Président de la République décrète :

Article premier. — Il est institué sous la Présidence du Président de la République, un comité de guerre composé : Du Président du Conseil. Ministre de la guerre, du Ministre des Affaires étrangères, du Ministre de la Marine, du Ministre des Finances, du Ministre de l'Armement, du Ministre du Blocus.

Art. 2. — Les chefs d'Etat Major général de la Guerre et de la Marine siègent au Comité de guerre avec voix consultative.

Art. 3. — Le Sous-secrétaire d'Etat de la Guerre, attaché à la Présidence du Conseil remplit les fonctions de Secrétaire général.

Art. 4.

Art. 5.

Fait à Paris, le 21 novembre 1917. Poincaré, Clémenceau.

Décret du 21 novembre 1917 fixant les attributions du Comité de la Guerre. Le Président de la République, Vu le décret du 21 novembre 1917 portant constitution du Comité de Guerre, décrète :

Article premier. — Le Comité de Guerre est chargé de la direction politique de la guerre.

Art. 2. — Il se réunit au moins une fois par semaine, les chefs d'Etat major général de l'armée et de la marine sont chargés des fonctions de rapporteurs.

Art. 3. — Il peut convoquer et entendre toute personne qu'il juge utile.

Art. 4. — Le service chargé des convocations et des archives relève de l'autorité du Sous-secrétaire d'Etat de la Guerre attaché à la Présidence du Conseil secrétaire général du Comité de la Guerre.

Fait à Paris, le 21 novembre 1917. Poincaré, Clémenceau.

Arrêté du 23 novembre 1917 rattachant le service des missions au Sous-secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil.

Le Président du Conseil : Vu l'arrêté du 4 mai 1917 créant un service de missions à l'étranger.

Vu le décret du 13 septembre 1917 portant attributions au Sous-secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil arrête :

Article premier. — Le service des missions à l'étranger créé à la Présidence du Conseil, par arrêté du 4 mai 1917, est placé sous l'autorité du Sous-secrétaire d'Etat à la Présidence.

Art. 2. —

Art. 3. —

Fait à Paris, le 23 novembre 1917, signé Clémenceau.

« en vue d'assurer sur toutes les questions, dont la solution exige un accord interministériel ou interallié, la coordination des mesures qu'exige la conduite de la guerre ». Le personnel nécessaire aux services de la Présidence du Conseil fut constitué au moyen de mobilisés. Plus soucieux d'action immédiate et de pragmatisme que de documentation théorique, le « Tigre » laissa pourtant subsister, jusqu'en octobre 1918, une section d'études documentaires, dirigée par M. Lichtenberger, professeur à la Sorbonne.

En revanche, la section administrative des services de la Présidence du Conseil eut à déployer, sous le Ministère Clémenceau, une très grande activité. Le Sous-secrétariat d'Etat de la Présidence du Conseil comprenait : une Direction générale des services, un Office interministériel, un Office de contrôle général de l'armée, un Secrétariat du Comité de guerre... Il assurait la liaison entre le Quartier général interallié et les Ministères intéressés, pour l'administration des territoires rhénans occupés. M. Jeanneney fut ainsi amené à traiter, en dépit de l'adage *delegata potestas non delegatur*, par délégation du Président du Conseil, les affaires les plus diverses et de la façon la plus empirique. De nombreux commissariats furent alors créés, à l'instigation du Sous-secrétariat d'Etat à la Présidence du Conseil débordé.

Nous le voyons, Clémenceau ne fit que développer la conception dangereuse des services de gestion et d'empiètement. Par contre, l'idée de l'enregistrement des décisions parut dérisoire au « Tigre » qui négligea également le contrôle régulier, patient, méthodique de leur exécution et le remplaça par des exécutions immédiates de personnes, à titre d'exemples, ou par des bouleversements subits de services.

5° Les ministères Millerand, Leygues, Briand et Poincaré¹.

Sous ces différents ministères, la Présidence du Conseil tomba modestement dans une période d'attente. Le Sous-secrétariat d'Etat fut maintenu et eut successivement pour titulaires MM. Reibel, Théodore Tissier et Colrat. Lorsque ce dernier devint Garde des Sceaux dans le second Cabinet Poincaré², il ne fut pas remplacé.

Organisé en centre d'études, le Sous-secrétariat reprit le simple rôle de documentation qu'il jouait avant le Cabinet Clémenceau. La plupart des services de gestion qui l'encombraient disparurent peu à peu, sauf celui d'Alsace et de Lorraine. Mais on ne tenta pas plus qu'auparavant d'organiser l'enregistrement et le contrôle des décisions.

6° Le ministère Herriot³.

Jamais, malgré les suggestions de M. Louis Marin, le Secrétariat général de la Présidence du Conseil n'avait été créé par une loi qui lui aurait donné plus de stabilité et de continuité. L'article premier de la loi du 13 juillet 1924 donna satisfaction au député de Nancy⁴.

Puis, par deux décrets du 14 juillet 1924, M. Herriot nomma comme Secrétaire général M. Alexandre Israël,

1. Cabinet Millerand, 20 janvier-24 septembre 1920 ; Cabinet Leygues, 24 septembre 1920-16 janvier 1921 ; Cabinet Briand, 16 janvier 1921-15 janvier 1922 ; Cabinet Poincaré, 15 janvier 1922-29 mars 1924 ; Cabinet Poincaré, 29 mars 1924-9 juin 1924.

2. Le 5 octobre 1922.

3. 14 juin 1924-17 avril 1925.

4. Loi portant annulation et ouverture de crédits sur l'exercice 1924 par suite de modifications apportées à la composition du Gouvernement. *Art. 1^{er}* : Est autorisée, à la Présidence du Conseil, la création d'un emploi de Secrétaire général.

actuellement sénateur, et définit les attributions du nouvel organisme.

Ce dernier, en vue de coordonner l'action gouvernementale, était chargé de centraliser tous les renseignements, études et travaux demandés par le Président du Conseil aux divers départements ministériels. Pour faciliter ces demandes de renseignements et la correspondance qui s'ensuivait, M. Israël fut doté, par délégation spéciale, de la signature du Président du Conseil.

Un effort avait été fait, extrêmement net, par l'établissement d'une base légale aux services nouveaux, mais ce n'est que sous le ministère Painlevé, que la Présidence du Conseil atteignit son plein épanouissement, lorsque le Chef du Gouvernement imagina de remanier son œuvre de 1917 en lui donnant plus d'ampleur.

7° Le ministère Painlevé.

Une des premières préoccupations de M. Painlevé, lorsqu'il prit le pouvoir en avril 1925, fut de remettre sur pied en le perfectionnant, l'organisme qu'il avait créé en 1917 mais qui malheureusement avait été bouleversé au gré des crises ministérielles.

Sous son premier ministère, nous l'avons vu, M. Painlevé avait, dans un but de documentation, créé un Secrétariat général de la Présidence du Conseil, dont la mission était de préparer les délibérations du Conseil des Ministres sur les grandes questions militaires, diplomatiques, administratives et économiques, et de fournir au Chef

1, Cabinet Painlevé, 17 avril-28 novembre 1925.

du Gouvernement tous les documents indispensables.

Par le décret du 2 mai 1925¹, il crée un Sous-secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil dont le rôle ne sera plus de fournir seulement des renseignements mais essentiellement de servir de trait d'union entre les divers départements ministériels pour toutes les questions qui exigent un accord entre eux. Au rôle documentaire vient s'ajouter une fonction directrice. Et comme conséquence de cette extension de pouvoirs, le Sous-secrétaire d'Etat obtient dans les limites de ses attributions la délégation générale et permanente de la signature du Président du Conseil.

M. Bonnet fut chargé de mener à bien cette tâche et montra par les mesures qu'il prit dès son arrivée au pouvoir qu'il avait pleinement compris toute l'importance du rôle qu'il pouvait jouer.

Il se trouva tout d'abord dans une situation délicate. A quel personnel allait-il avoir recours pour assurer la marche des services qu'il avait à diriger ? Négligeant d'utiliser des collaborateurs politiques qui n'auraient certainement eu ni les loisirs ni les connaissances techniques nécessaires, ne disposant d'autre part d'aucun crédit, il imagina de détacher auprès de la Présidence

1. Décret du 2 mai 1925 (*Journal Officiel* du 8 mai 1925).

Article premier. — Le Sous-secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil est chargé au nom du Président du Conseil d'assurer la liaison et la coordination entre les divers départements ministériels pour toutes les questions qui exigent un accord entre eux et de suivre les affaires qui par leur caractère ou par leur objet intéressent l'action gouvernementale.

Il est chargé en outre de l'administration des affaires ressortissant en propre à la Présidence du Conseil, notamment des affaires concernant l'Alsace-Lorraine.

Art. 2. — Le Sous-secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil a, dans la limite de ses attributions, la délégation générale et permanente de la signature du Président du Conseil. Il assiste au Conseil des Ministres avec voix consultative.

du Conseil des fonctionnaires tirés des différents ministères¹ et répartis en quatre sections² :

Section de la Présidence du Conseil,

Section économique et sociale,

Section administrative et juridique,

Section des services intérieur et financier.

1. *Décret du 29 septembre 1925*, paru au *Journal officiel* du 4 octobre 1925. Le Président de la République Française, sur le rapport du Président du Conseil, Ministre de la Guerre, Le Conseil des Ministres entendu décrète :

Article premier. — Le Président du Conseil peut, par des arrêtés contresignés par les Ministres dont ils relèvent, charger des fonctionnaires civils ou militaires d'établir la liaison entre les départements ministériels et de préparer les questions portées à l'ordre du jour du Conseil des Ministres.

Art. 2. — Un arrêté du Président du Conseil déterminera les attributions de ces fonctionnaires dont le nombre pourra être supérieur au nombre des Ministres et Sous-secrétaires d'Etat institués conformément aux dispositions de l'art. 8 de la loi du 20 juin 1920.

Fait à Paris, le 29 septembre 1925. G. Doumergue, P. Painlevé.

Arrêté du 23 mai 1925.

Le Sous-secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil, vu le décret du 2 mai 1925 fixant les attributions du Sous-secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil, arrête :

Article premier. — Sont chargés de mission au sous-secrétariat d'Etat de la Présidence du Conseil et chargés des attributions suivantes :

Section économique et sociale MM. Schesbervsky.

— — — Loyau.

— — — Jean Carrère.

Section des affaires politiques : MM. Lévy Alphandéry.

— — — Georges Gay.

Section administrative et politique : MM. Mer.

— — — Rubes.

Art. 2. — Le présent arrêté sera déposé à la section administrative de la Présidence du Conseil pour être enregistré et notifié à qui de droit.

Signé : Georges Bonnet.

Arrêté du 9 mai 1926, Journal officiel du 10 mai 1925, p. 4422. Le Président du Conseil, Ministre de la Guerre, arrête :

Article premier. — Est détaché en mission temporaire comme conseiller technique à la Présidence du Conseil M. Jacques Helbronner, maître des requêtes au Conseil d'Etat.

Art. 2. — M. Helbronner est plus spécialement chargé d'assurer la liaison entre la Présidence et le Ministère des Affaires étrangères.

P. Painlevé.

2. *Arrêté du 2 octobre 1925.* Le Président du Conseil, Ministre de la Guerre, Vu le décret du 29 décembre 1925, arrête.

Article premier. — Les fonctionnaires chargés par le Président du Conseil des fonctions prévues à l'article premier du 29 septembre 1925 seront répartis en quatre sections.

La première section sera chargée de préparer et de suivre les questions

1^o *La Section de la Présidence du Conseil* avait un rôle particulièrement important à remplir. Elle devait préparer les Conseils des Ministres, classer les archives, rappeler les décisions prises aux Ministres intéressés, coordonner le rôle des grandes commissions administratives, centraliser les différentes questions ne dépendant spécialement d'aucun Ministère déterminé, enfin relier l'activité gouvernementale et le travail parlementaire¹.

En vertu de cette nouvelle organisation, complétée par une lettre d'une importance capitale, qu'en juin 1925 M. Painlevé adressa à ses collègues, chaque Ministre devait, avant de saisir le Conseil des Ministres d'une affaire ressortissant de son département, en aviser la Présidence du Conseil ou plus exactement la section dite de la Présidence. Celle-ci pouvait ainsi renvoyer la question pour étude aux autres sections et avertir les Ministres intéressés de la date à laquelle elle viendrait en discussion au Conseil, en leur en adressant, le cas échéant, un résumé. De cette façon, personne n'était pris au dé-

portées à l'ordre du jour du Conseil des Ministres, ainsi que de réunir les documents concernant les débats parlementaires et la politique générale.

La deuxième section sera chargée de l'étude des questions économiques et sociales, et de la liaison avec les Ministres de l'Agriculture, du Commerce, de l'Industrie des Postes et des Télégraphes, des Finances, des Pensions, du Travail, de l'Hygiène, et de l'Assistance et de la Prévoyance sociale ainsi qu'avec le secrétariat général du Conseil national économique.

La troisième section sera chargée de l'étude des questions administratives et de la liaison avec les Ministres des Affaires étrangères, de la Guerre, de l'Instruction publique et des Beaux Arts, de l'Intérieur, de la Justice et de la Marine ainsi qu'avec le Conseil d'Etat et le secrétariat permanent du Conseil supérieur de la Défense Nationale.

La quatrième section sera chargée du service d'information, du service du courrier et du service intérieur.

Art. 2. — Dans chacune des sections, un arrêté désignera les fonctionnaires chargés de diriger le travail.

Art. 3. — Le présent arrêté sera enregistré et notifié à qui de droit.

Fait à Paris, le 2 octobre 1925, signé : P. Painlevé.

1. Article anonyme. — *Revue politique et parlementaire*, octobre 1925, « L'organisation de la Présidence du Conseil », p. 34.

pourvu et chaque problème, étudié et connu de tous, pouvait faire l'objet de délibérations fécondes en Conseil des Ministres.

Quand une décision était prise, elle était enregistrée et classée dans les archives de la première section. On pouvait s'y reporter en cas de doute ou de désaccord.

2° *La section économique et sociale* réunissait toute la documentation économique qui pouvait intéresser le Gouvernement. Elle avait en particulier pour but de centraliser l'ensemble des statistiques disséminées au hasard des départements ministériels par des organismes qui souvent s'ignoraient entre eux, alors que les chiffres n'instruisent que par la confrontation et l'interprétation.

Elle devait également assurer la liaison avec les Ministères spécialement intéressés aux questions économiques et sociales, tels que les Ministères de l'Agriculture, du Commerce, des Finances, des Pensions, du Travail et des Travaux Publics.

Bref, elle tenait le Président du Conseil au courant de l'orientation économique et sociale du pays.

3° *La section administrative et juridique* faisait pendant sur le terrain administratif et juridique à la deuxième section. Elle était chargée de l'étude des questions administratives et de tous les problèmes concernant les fonctionnaires et les services publics.

Elle était destinée en outre à étudier la coordination et la codification de tous les textes législatifs et réglementaires, et à assurer la liaison avec les Ministères des Affaires Etrangères, de la Guerre, de l'Instruction Publique, de l'Intérieur, de la Justice, de la Marine et aussi le Conseil d'Etat.

4^o Enfin, la section des services intérieur et financier était chargée du service d'information, du service du courrier et du service intérieur ; de plus, elle devait assurer l'administration des crédits affectés à la Présidence du Conseil.

* * *

A côté des différentes sections dont nous venons brièvement d'étudier la structure et qui faisaient partie intégrante du Cabinet de M. Bonnet, plusieurs organismes d'une importance vitale avaient été, d'autre part, rattachés à la Présidence du Conseil. Bornons-nous, pour l'instant, à les énumérer ; nous aurons l'occasion plus tard de les étudier plus sérieusement. Ce sont : la Direction générale des Services d'Alsace et de Lorraine ; le Conseil Supérieur de la Défense nationale ; le Conseil National économique ; le Conseil national de la main-d'œuvre, et enfin le Haut Commissariat au logement, qui a été aboli par la suite.

8^o La période de novembre 1925 à juillet 1926.

Cette organisation, théoriquement excellente, ne put malheureusement subir l'expérience des faits. En la comparant au système anglais, nous avons déjà déploré l'instabilité des Ministres français qui ne peuvent jamais qu'amorcer des réformes sans qu'il leur soit loisible d'en juger personnellement la valeur. La plupart du temps ils sont renversés avant que leurs décisions aient pu porter des fruits et leurs successeurs s'empressent, aussitôt au pouvoir, de supprimer tout ce qu'ils ont conçu et organisé. C'est précisément ce qui se produisit ici. Après la chute du Cabinet Painlevé, le nouvel organisme fonc-

tionna près d'un an encore au ralenti puis fut l'une des seules victimes des événements de juillet 1926 et des mesures de compression prises par le Président Poincaré. Pendant cette période qui est la plus critique de notre histoire monétaire, il semble que les hommes au pouvoir sont débordés par les événements et paraissent ignorer que pour redresser la situation critique il faudrait s'organiser, créer des plans mûrement étudiés, ne pas se confier à l'empirisme. Il faudrait un chef doté de services permanents...

Sans doute la loi de finances du 29 avril 1926 ¹ autorise bien la création d'un Secrétariat administratif permanent près la Présidence du Conseil, mais à peine est-elle promulguée qu'une nouvelle crise ministérielle vient en arrêter les effets.

9° Le cabinet Poincaré d'union nationale².

Le premier souci de Raymond Poincaré, lorsqu'il eût formé son Ministère d'Union nationale, fut d'assurer l'équilibre du budget par la création de nouvelles ressources fiscales et surtout par la recherche d'économies. A cet effet, il fit voter une loi ³ supprimant tous les Sous-

1. *Loi de finances du 29 avril 1925.*

Art. 134. — Est autorisée la création auprès de la Présidence du Conseil d'un Secrétariat administratif permanent et d'un Conseil national économique.

Une loi déterminera la composition et les attributions du Conseil national économique.

Le Président de la République : Doumergue.

Le Ministre des Finances : Raoul Péret.

Journal officiel du 30 avril 1926, p. 4927.

2. Cabinet R. Poincaré, 23 juillet 1926-29 juillet 1929.

3. *Loi portant ouverture et annulation de crédits* sur l'exercice 1926 en conséquence des modifications apportées à la composition du Gouvernement...

Art. 3. — A compter du 24 juillet 1926 les services administratifs de la Présidence du Conseil sont transférés au Ministère des Finances.

Art. 4. — Sont supprimés à compter du 24 juillet 1926 les Sous-

secrétariats d'Etat, y compris celui de la Présidence du Conseil et transféra les services de ce dernier au Ministère des Finances. Puis, dès que la loi des pleins pouvoirs du 3 août 1926 fut votée, par un nouveau décret, du 23 août 1926¹, il supprima le Secrétariat administratif permanent près la Présidence du Conseil créé en exécu-

secrétariats d'Etat à la Présidence du Conseil et aux Affaires étrangères, aux Finances...

Les services de ces Sous-secrétariats sont rattachés aux ministères desquels ils relevaient.

Art. 5. — (en substance). Il résulte des suppressions ci-dessus une économie de 232.872 francs de crédits qui se trouvent de ce fait annulés.

Fait à Paris le 12 août 1926. Doumergue. Poincaré, *Journal officiel*, du 13 août 1926, p. 9212.

1. *Décret du 23 août 1926 supprimant le secrétariat administratif près la Présidence du Conseil.*

Le Président de la République Française.

Sur le rapport du Président du Conseil, Ministre des Finances.

Vu l'article Premier de la loi du 3 août 1926 autorisant le Gouvernement à procéder par décrets à à toutes suppressions ou fusions d'emplois d'établissements ou de services.

Vu l'art. 134 de la loi des Finances du 29 avril 1926 autorisant auprès de la Présidence du Conseil la création d'un secrétariat administratif permanent.

Vu le règlement d'administration publique du 13 février 1912 fixant en exécution de la loi de Finances du 13 juillet 1911 (art. 142) la composition des cabinets des Ministres et de la Présidence du Conseil.

Vu la loi de Finances du 29 avril 1926 fixant le budget général de l'exercice 1926.

Vu le décret du 21 août 1926 portant transfert de crédits en application de la loi du 12 août 1926 relative aux modifications apportées à la composition du Gouvernement. Décrète :

Article premier. — Le secrétariat administratif permanent institué auprès de la Présidence du Conseil en exécution de l'art. 134 de la loi de finances du 29 avril 1926 est fusionné avec le Cabinet et les services de la Présidence du Conseil.

Art. 2. — Tous les emplois de secrétariat administratif permanent sont supprimés à l'exception d'un emploi d'attaché et de deux emplois de sténodactylographe qui sont transférés au Cabinet et aux services de la Présidence du Conseil.

Art. 3. — Sur les crédits ouverts au Ministère des Finances au titre de budget de son département pour l'exercice 1926 par la loi de finances du 29 avril 1926 et par des lois spéciales, une somme de 49.813 francs est définitivement annulée au titre du chapitre 99 F. services d'études de la Présidence du Conseil.

Art. 4. — Il est ouvert au Ministère des Finances au titre du budget de son département pour l'exercice de 1926 en sus des crédits ouverts par la loi de finances du 29 avril 1926 et par les lois spéciales des crédits s'élevant à la somme totale de 14.913 francs et applicables aux chapitres ci-après :

tion de l'article 134 de la loi du 29 avril 1926¹. Il ne conserva de l'ancien personnel qu'un attaché et deux dactylographes qu'il transféra à son Cabinet.

Il ne subsistait donc plus rien de la conception Painlevé². Sans doute cette décision du Président Poincaré faisait partie d'un ensemble de mesures prises à un moment où le destin de la France était lié à sa situation

Chap. 99 A. — Traitement du Sous-secrétaire d'Etat et du personnel de la Présidence du Conseil 7.963

Chap. 99 B. — Indemnités et allocations diverses au personnel de la Présidence du Conseil 6.950

Total 14.913

Il sera pourvu à ces crédits au moyen de ressources générales du budget de 1926.

Art. 5. — Le Président du Conseil, Ministre des Finances est chargé de l'exécution du présent décret qui sera publié au Journal officiel et soumis à la ratification des Chambres. Fait à Rambouillet le 23 août 1926.

Le Président du Conseil Le Président de la République
Poincaré Doumergue

Cf. Journal officiel du 25 août 1926, p. 9619.

1. Le 12 novembre 1926, un projet de loi fut présenté à la Chambre, sous le n° 3436 ratifiant le décret du 23 août. M. Taton Vassel le rapporta favorablement (n° 3928) et il fut adopté par la Chambre le 7 avril 1927. Transmis au Sénat le 17 mai 1927 (n° 257), son rapporteur fut M. Le Boulbène (n° 425 de 1927), mais jamais le Sénat n'eut à statuer.

2. Notons avant de passer à l'étude de l'organisation actuelle de la Présidence du Conseil un dernier effort d'un caractère restreint, tenté en 1930 par la constitution auprès du Chef du Gouvernement d'un *service de l'économie nationale*. Ce service, utilisé comme un cabinet technique soit par les Sous-secrétaires d'Etat de l'Economie nationale, soit directement par le Président du Conseil, se présente sous la forme d'un petit noyau de fonctionnaires détachés de diverses administrations, assistés d'experts techniques.

Il procède aux enquêtes sur les problèmes économiques, coordonne les efforts des diverses administrations économiques et surtout garantit, dans la mesure du possible, l'industrie nationale en veillant spécialement à ce qu'un privilège raisonnable lui soit accordé dans toutes les adjudications de fournitures ou de marchés pour administrations et collectivités publiques.

Cette dernière fonction, qui s'est développée peu à peu, a amené le service de l'économie nationale à mettre au point un véritable service particulier dit « des marchés » et à entretenir d'étroites relations, pour des raisons faciles à comprendre, avec le Service économique et financier de la Sécurité nationale.

Un projet de loi, récemment déposé à la Chambre des Députés, propose le rattachement au Ministère du Commerce, en instance de réorganisation de ce nouveau service qui a acquis une compétence et une autorité toute particulière au cours de ses quatre années d'existence. Projet n° 4496 (Chambre des députés, 15^e législature).

budgétaire ; nous ne pouvons cependant que la déplorer. Ce n'est pas sans raison sérieuse que l'institution de l'organisme que nous étudions a pu subsister pendant près de dix ans malgré les crises et les tempêtes ministérielles. Pour résister ainsi à l'épreuve du temps, il faut bien admettre que l'innovation de M. Ribot répondait à une nécessité.

TITRE V

L'organisation actuelle de la Présidence du Conseil.

CHAPITRE PREMIER

**VOTE DE L'ARTICLE 23 DE LA LOI
DE FINANCES
DU BUDGET DE 1935.**

Après les mesures de compression budgétaire prises par le Président Poincaré, plusieurs années s'écoulèrent sans que l'on entendit parler de réorganiser la Présidence du Conseil. Mais au début de 1934, à la suite de graves scandales qui firent apparaître un vieillissement de nos institutions politiques pouvant devenir fatal pour le régime, se déclancha un grand mouvement de réforme de l'Etat. Sous la pression populaire, des commissions spéciales furent constituées à la Chambre et au Sénat et chargées d'étudier une refonte générale de notre organisation politique et administrative. En même temps, M. Gaston Doumergue, Président du Conseil, dans un vaste plan de réformes, voulût, par quelques modifications à nos lois constitutionnelles, donner au Chef du Gouvernement l'autorité et les moyens qui lui sont indispensables. Nous savons comment, devant les résistances des partis de gauche, il dût renoncer à ses projets, et se retirer à Tournefeuille.

I. Le projet Flandin.

M. Flandin, qui prit après lui le pouvoir, ne conserva qu'une très faible partie de ses plans. Il donna satisfaction au Parlement en écartant provisoirement — et c'est un provisoire qui semble définitif — l'idée d'une modification constitutionnelle et se contenta de lui demander quelques crédits pour pouvoir s'entourer d'un noyau de collaborateurs. Il le fit par une lettre rectificative au projet de loi « portant fixation du budget général de l'exercice 1935 ».

Les termes de cette lettre rectificative sont d'un très grand intérêt car, en peu de pages, M. Flandin y expose ses conceptions sur la Présidence du Conseil. Etudions-les un instant :

Pour lui, les services administratifs, dont il demande la création, doivent constituer simplement un organe de liaison et d'information et non une sorte de Ministère supérieur faisant double emploi avec les services déjà existants ; n'est pas à retenir la conception, d'après laquelle de grands corps de contrôle pourraient être rattachés à la Présidence. Le rôle du Président du Conseil ne doit pas être de contrôler dans les détails le fonctionnement de toutes les administrations publiques. Il lui faudrait, pour cette tâche, un énorme personnel et le mécanisme de notre administration n'en serait que plus compliqué alors qu'il faut au contraire tendre à l'alléger.

Les nouveaux services pourraient comprendre un Bureau du Cabinet et des Travaux législatifs, qui déchargerait le Cabinet politique du Président d'une grande partie de son travail matériel, et d'autre part des chargés de mission, fonctionnaires d'élite, continuant à compter

dans les cadres de leur administration et pouvant toujours, sans aucun délai, y être reversés. On éviterait ainsi toute création d'emploi.

A côté de cet organisme permanent, pourraient être rattachés à la Présidence divers Conseils ou Services, tels que le Conseil national économique, le Conseil supérieur de la Défense nationale, le Conseil national de la main-d'œuvre, les Services d'Alsace et de Lorraine et la statistique générale de la France.

Le total des crédits demandés par M. Flandin s'élevait à la somme de frs 2.165.325, chiffre qui comprenait les traitements du Président du Conseil, des Ministres d'Etat et du Sous-secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil ainsi que les diverses indemnités y afférentes. Les crédits consacrés uniquement aux services administratifs de la Présidence demeuraient donc extrêmement modérés¹.

II. Adoption de l'article 23 par la Chambre des Députés.

Le projet de budget pour 1935 avait été renvoyé à l'examen de la commission des Finances de la Chambre. Dans un rapport supplémentaire, déposé le 3 décembre 1934, M. Baréty, rapporteur général de cette commission consacra quelques lignes favorables aux propositions du Gouvernement et demanda à ses collègues d'accorder les crédits nécessaires à la création du nouvel organisme². Le même jour, sans le moindre débat, la Chambre entérina ses conclusions et vota l'article 20 *bis*

1. 1.125.325 francs.

2. Rapport supplémentaire de M. Baréty, n° 4208 de la 15^e législature.

de la loi des finances, consacré à l'organisation de la Présidence du Conseil¹.

III. Adoption par le Sénat.

Le 6 décembre 1934, M. Germain-Martin, Ministre des Finances, déposa sur la tribune de la Haute-Assemblée, le projet de budget, qui fut renvoyé le même jour à la commission sénatoriale des finances. Son rapporteur général, M. Abel Gardey émit des conclusions favorables à l'adoption de l'article et des crédits qui nous intéressent.

Mais si le vote de cet article 20 *bis* n'avait provoqué aucun débat devant la Chambre, il n'en fût pas de même au Sénat. La discussion qui s'éleva devant la Haute-Assemblée, le 20 décembre 1934, fut extrêmement ardente et fournit une preuve de l'intérêt que présentait aux yeux des sénateurs l'organisation de la Présidence du Conseil.

Deux thèses s'opposèrent durant ce débat, l'une soutenue par M. Maulion, rapporteur de la Commission sénatoriale de la réforme de l'Etat, l'autre, qui triompha, défendue par le Président du Conseil et le rapporteur général de la Commission des Finances.

1^o Thèse de M. Maulion.

Aux yeux de M. Maulion, l'article 20 *bis* était un peu trop sommaire. L'honorable sénateur avait pensé tout d'abord que cet unique article n'était qu'une amorce

1. Cet art. 20 *bis* est devenu dans la numérotation définitive de la loi de finances l'art. 23.

Art. 20 bis. — Le Président du Conseil des Ministres a sous sa direction :
Les services administratifs de la Présidence du Conseil ;
La Direction générale des services d'Alsace et de Lorraine ;
Le Secrétariat général du Conseil supérieur de la Défense Nationale ;
Le Conseil national économique ;
Le Conseil national de la main-d'œuvre ;

d'organisation que des textes législatifs ultérieurs viendraient compléter. Mais à la suite d'un communiqué fait à la Commission sénatoriale des finances par M. Flan-din et devant la volonté de ce dernier d'organiser la Présidence par voie de décrets, il a dû changer d'opinion. C'est pourquoi, avec ses collègues de la Commission de la réforme de l'Etat, il a déposé un amendement dans lequel en de brèves dispositions il demandait au Sénat d'organiser législativement la Présidence du Conseil¹. Pour lui, en effet, le meilleur moyen de restaurer l'auto-rité du Président du Conseil est de définir ses attributions par la loi, qui leur confèrera la stabilité.

Quant à l'organisation pratique de la Présidence, la Commission avait préféré, plutôt que de créer un Secrétariat général permanent, ayant à sa tête un Secrétaire

Les Services de la Statistique générale de la France.

1. Cet amendement était ainsi rédigé : « remplacer l'art. 20 *bis* par les dispositions suivantes :

Art. 20 bis. — « Le ministre chargé de la présidence du conseil dirige l'action générale du Gouvernement.

« Il coordonne, en toutes matières, l'action des divers ministres, et notamment les projets établis par les départements ministériels qui inté-ressent plusieurs d'entre eux.

Art. 20 bis A. — Les services de la Présidence du Conseil se composent :

« 1^o Du secrétariat général de la Présidence du Conseil, dont la fonction est de préparer l'étude des questions que le chef du Gouvernement portera à l'ordre du jour des conseils, d'enregistrer les décisions gouvernementales, d'assurer la liaison avec les ministères et les organismes rattachés à la Présidence du Conseil.

« Le personnel du cadre supérieur de ce secrétariat général est nommé par arrêté du président du conseil ;

2^o Du bureau du cabinet de la présidence du conseil chargé de la docu-mentation des archives et de la comptabilité. Ce bureau est composé de fonctionnaires définitivement affectés à la présidence du conseil.

Art. 20 bis B. — « Sont rattachés à la présidence du conseil :

« Le Conseil national économique,

« Le haut comité militaire ;

« Le secrétariat général du conseil supérieur de la défense nationale.

Art. 20 bis C. — « A partir de l'exercice 1936, les crédits afférents aux dépenses de la Présidence du Conseil et des organismes qui lui sont rat-tachés par la présente loi ou lui seront rattachés par des dispositions ulté-rieures, seront réunis dans un budget distinct du budget des autres dépar-tements ministériels ».

général, dont l'autorité pourrait porter ombrage au prestige du Premier Ministre, la Commission avait préféré s'inspirer de l'organisation conçue en 1925 par le Président Painlevé : tout d'abord un bureau permanent de documentation, d'archives et de comptabilité, composé de fonctionnaires définitivement détachés à la Présidence du Conseil, d'autre part un bureau administratif au personnel volant, choisi en toute confiance par le Président du Conseil et chargé d'études diverses, de l'enregistrement des décisions gouvernementales et de la liaison avec les différents ministères. Mais à la suite d'une intervention de M. Flandin, M. Maulion a accepté de mettre à la tête de ce bureau administratif un Secrétaire général, ce qui provoqua en séance une protestation énergique de M. de Jouvenel, co-auteur de l'amendement primitif et ennemi d'une bureaucratie trop forte.

2^o Thèse de M. Flandin.

Approuvé à plusieurs reprises par M. Joseph Caillaux, Président de la Commission des Finances, M. Flandin défendit alors sa thèse que voici :

La méthode expérimentale est celle qui semble s'imposer pour une telle création. Il sera ainsi possible d'adapter, suivant les besoins révélés par l'expérience, l'organisation à sa fonction déterminée. Mieux vaut commencer par grouper à la Présidence du Conseil un tout petit noyau de collaborateurs permanents, dont le rôle sera de fournir au Premier Ministre une documentation permanente sur les travaux législatifs et de le tenir au courant des débats engagés devant les Assemblées.

Quant à la liaison avec les divers ministères, elle devra être assurée par des hommes de confiance, choisis, sûrs,

chargés de missions, arrivant et partant avec le Président du Conseil. Ils constitueront en quelque sorte un cabinet politique étendu et ne seront pas spécialisés, mais groupés par questions importantes ; ainsi le chargé de mission qui s'occupera des questions économiques assurera sa tâche en liaison avec le Ministère du Commerce, le Ministère de l'Agriculture, celui du Travail... ; le collaborateur affecté à la Défense nationale sera compétent à la fois pour le Ministère de la Guerre, le Ministère de la Marine, et le Ministère de l'Air.

« Pourquoi, s'exclama alors M. Flandin, ai-je d'abord demandé la création d'un Secrétariat général ?

« Il faut pourtant penser que les fonctionnaires détachés pour assurer la liaison avec les autres départements ministériels doivent être des hommes de premier ordre et de grade élevé — la Présidence du Conseil ne peut pas s'encombrer d'un personnel administratif de second ordre — normalement le Président du Conseil prendra ses chargés de mission parmi des maîtres des requêtes au Conseil d'Etat, des inspecteurs des finances, des contrôleurs de l'armée, de la marine etc.

Pouvez-vous imaginer que de tels fonctionnaires auront pour supérieur hiérarchique un simple chef de bureau ou mieux encore un chef de service ? Il est absolument nécessaire, et je ne vois pas quelles susceptibilités cela pourrait éveiller, d'avoir comme chef de ces agents de liaison un personnage de premier plan, confident et homme de confiance du Président du Conseil et qui, je le répète, entrera à la Présidence du Conseil avec le Président du Conseil et en sortira avec lui. ».

Enfin, après quelques considérations sur les Services et Conseils à rattacher à la Présidence, M. Flandin

demanda au Sénat d'adopter, soit l'amendement Maulion avec quelques corrections, soit de préférence le texte du Gouvernement, adopté sans débat par la Chambre, et laissant plus de liberté au Président du Conseil.

M. Abel Gardey, conseilla alors à ses collègues de s'en tenir au texte primitif, plus sage et plus pratique, et de faire l'expérience d'une organisation embryonnaire.

Le Sénat se rallia à cette opinion et repoussa à mains levées l'amendement Maulion¹.

* * *

Le Sénat fit preuve de sagesse en laissant toute initiative au Président du Conseil pour organiser ses services permanents. Il était tout à fait suffisant de voter le principe et les crédits du nouvel organisme. Voyons maintenant comment M. Flandin a mis en application ses conceptions et installé les services de la Présidence du Conseil dans l'Hôtel Matignon.

1. L'art. 20 *bis* dut retourner à la Chambre pour une pure question de forme. Nous savons que le terme « Président du Conseil » n'est pas mentionné dans la Constitution. Or la Chambre avait voté un texte commençant par « Le Président du Conseil ». Le Sénat modifia donc légèrement l'art. 20 *bis*, en le faisant ainsi commencer : « Le ministre chargé de la Présidence du Conseil ».

CHAPITRE II

L'ORGANISATION ACTUELLE DE LA PRESIDENCE DU CONSEIL.

A maintes reprises la nécessité s'était faite sentir de donner un local particulier à la Présidence du Conseil. Nous avons même étudié dans les pages qui précèdent une proposition de loi de deux députés, MM. Borel et Gourdeau, dont l'objet principal était l'installation de la Présidence du Conseil dans un immeuble spécial. M. Flandin a donc demandé au Parlement le vote de crédits suffisants pour organiser ses nouveaux services et installer ses propres appartements dans un hôtel particuliers, l'Hôtel Matignon, situé 57 rue de Varenne, que l'Office des biens et intérêts privés a accepté de céder à l'Etat pour 13.572.327 frs¹. Les crédits accordés en supplément pour la réparation et l'aménagement de l'immeuble en bureaux administratifs s'élèvent à 4 millions. Ces dépenses, assez considérables, ont heureusement doté la Présidence du Conseil d'un immeuble digne d'elle, assez vaste pour comprendre de nombreux bureaux et des salons de réception ou de réunion.

1. Le projet de loi approuvant l'achat de l'Hôtel Matignon a été adopté par la Chambre le 20 décembre 1934, par le Sénat le 23 décembre 1934. Loi du 24 décembre 1934, publiée le 25 décembre 1934.

Rapport à la Chambre de M. Baréty (n° 4325 de la 15^e législature).

Rapport au Sénat de M. Abel Gardey (N° 692 de 1934).

L'aménagement de l'Hôtel Matignon a été assez délicat et long et a retardé d'autant l'organisation de la Présidence du Conseil. C'est à peine si à l'heure actuelle¹ les divers services sont installés et il va sans dire que toute l'organisation n'a rien de définitif mais est au contraire en pleine évolution. Les attributions des uns et des autres ne sont pas absolument fixées, rigides et l'on ne peut dès aujourd'hui porter un jugement équitable sur les réalisations obtenues. Cependant, dès maintenant, on peut se rendre compte que les idées maîtresses de M. Flandin sont respectées et que les divers rouages de l'organisation sont extrêmement utiles.

Passons sur les services rattachés dont nous avons déjà parlé et étudions simplement l'organisation administrative de la Présidence.

Aux termes d'un décret fondamental du 31 janvier 1935, les services administratifs de la Présidence du Conseil sont assurés :

« 1^o Par des chargés de mission dont le nombre ne pourra dépasser quinze unités.

L'un des chargés de mission peut recevoir le titre et exercer les fonctions de Secrétaire général des services administratifs de la Présidence du Conseil.

2^o Par un personnel titulaire, composé de : un chef de bureau, un sous-chef de bureau, deux rédacteurs, un commis d'ordre et de comptabilité, quatre huissiers du président dont un argentier ».

La majeure partie de ce personnel titulaire compose le bureau du Cabinet et des Travaux législatifs tandis que les chargés de mission forment une sorte d'Etat-major administratif autour du Chef du Gouvernement.

1. 1^{er} avril 1935.

A. Le bureau du Cabinet et des travaux législatifs.

Son rôle essentiel est de fournir au Président du Conseil une documentation permanente sur les travaux législatifs et de le tenir au courant des débats engagés devant les Assemblées, mais il ne se borne pas là. Il a également pour fonction d'ouvrir et d'acheminer vers les différents services le courrier de la Présidence, tâche extrêmement absorbante. Un rédacteur de son effectif, d'autre part, est détaché auprès du Secrétaire général et a pour mission de constituer les archives de la Présidence. Le classement des dossiers déjà nombreux établis par les différents chargés de mission, la formation indispensable d'une bibliothèque économique, financière, administrative et juridique, les questions de personnel, de comptabilité, de matériel donnent amplement de l'ouvrage aux divers fonctionnaires permanents de ce bureau.

Le personnel du bureau du Cabinet a été recruté directement parmi les personnels appartenant aux cadres des administrations de l'Etat. Il forme maintenant les cadres permanents de la Présidence du Conseil.

B. L'Etat-major administratif du Président du Conseil.

M. Flandin ne veut pas seulement être au courant du travail parlementaire. Il a créé également entre la Présidence du Conseil et les différents ministères des organes de liaison, qui sont les chargés de mission. Cette liaison est chose extrêmement délicate. Aussi a-t-il fait et compte-t-il faire appel à des hommes de premier ordre et de grade élevé, maîtres des requêtes au Conseil

d'Etat, inspecteurs des finances, contrôleurs de l'armée, de la marine, etc.

Ces fonctionnaires continuent à compter dans les cadres de leur administration d'origine et à y percevoir traitements et indemnités. Lorsque le Cabinet Flandin — suivant la coutume inéluctable — tombera, tous ces chargés de mission retourneront dans leurs administrations respectives. M. Flandin a estimé en effet que les fonctions de liaison, qui sont attribuées à cet Etat-major administratif, ne pouvaient être assurées que par des hommes de choix, de confiance, dont il serait absolument sûr. Dans le cas de fonctionnaires permanents, au contraire, M. Flandin pense que des conflits sans issue auraient pu s'élever entre des ministres et des agents de liaison du Président du Conseil.

Comme il l'avait annoncé dans son discours du 20 décembre au Sénat, le Chef du Gouvernement n'a pas recruté autant de chargés de mission qu'il existe de Ministères. Pour éviter l'inconvénient de la spécialisation, il a groupé ses collaborateurs par questions importantes. C'est ainsi qu'un chargé de mission s'occupe des questions économiques, un autre des questions de défense nationale, un autre des questions diplomatiques, un autre des assurances sociales, etc., etc. Sur un effectif de quinze chargés de mission qui a été prévu comme maximum, il y en a en ce moment une dizaine environ de choisis.

Notons en passant que tous ces chargés de mission ne seront pas obligatoirement des fonctionnaires détachés. Il a semblé opportun de prévoir aussi que des techniciens étrangers à l'Administration pourraient — à titre temporaire — être adjoints à « l'Etat-major »,

pour traiter certaines questions fort complexes, notamment en matière économique, qui peuvent être soumises à la Présidence du Conseil.

Car les chargés de mission n'auront pas seulement un rôle d'agent de liaison. Ils collaboreront également à fournir au Chef du Gouvernement toute la documentation qui lui est nécessaire. Ils utiliseront d'ailleurs dans ce but, au maximum, les organes de documentation ou de statistiques existant déjà dans les divers Ministères, réuniront tous les renseignements qui leur seront fournis, les condenseront et pourront ainsi présenter au Premier Ministre tous les éléments impartiaux de décision.

C. Le Chef de l'organisation.

Un organisme quelconque n'a de valeur qu'en fonction de celle de son chef. M. Flandin a su parfaitement choisir l'homme de confiance qu'il a placé à la tête du Secrétariat général de la Présidence du Conseil. M. Léon Noël n'a guère dépassé la quarantaine. Docteur en droit, ancien auditeur au Conseil d'Etat, ses qualités de travail, son sens de l'action réalisatrice se sont pleinement manifestés dans les différents postes importants qu'il a occupés, préfet de Colmar, directeur de la Sûreté, enfin Ministre de France à Prague. Son rôle sera de synthèse et de coordination. Il ne veut point encombrer de papiers et de documentation la Présidence. « La caractéristique de ces services, a-t-il répondu un jour à une interview, sera l'absence de dossiers. Clarifier les projets, les rendre aisément applicables, accélérer leur mise au point, assurer aux délibérations du Conseil des Ministres une meilleure préparation des thèmes à exposer, voilà le travail, non sans complexité, qui mettra à l'épreuve les

dons psychologiques et les facultés d'assimilation du Secrétaire général »¹.



Nous avons adopté au début de notre étude une classification assez simple des différentes fonctions que devait remplir la Présidence du Conseil, si le Premier Ministre se considérait vraiment comme un chef. C'était : la préparation des décisions et des Conseils des Ministres, l'enregistrement des décisions gouvernementales et leur transmission, enfin le contrôle de leur exécution. Passons en revue ces différents points et voyons si l'organisation actuelle remplit parfaitement le rôle que nous avons exposé.

1° Préparation des décisions et du Conseil des Ministres.

Nous avons vu plus haut que le Secrétariat général avait surtout une mission de documentation et de liaison. Nous avons vu également que tous les renseignements nécessaires au Président du Conseil étaient recherchés et condensés soit par le bureau du Cabinet, soit par les chargés de mission. Nous pensons donc que le Chef du Gouvernement peut prendre des décisions en pleine connaissance des problèmes auxquels il s'intéresse.

D'autre part, l'ordre du jour des Conseils des Ministres est soigneusement préparé par le Sous-secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil, qui a d'ailleurs entrée au Conseil des Ministres et y fait fonction de secrétaire.

Les projets importants à présenter aux Chambres sont soumis à l'approbation du Conseil des Ministres, après

1. *Revue Universelle*, 15 février 1935. M. Léon Noël ou l'essai d'une réforme par M. Gaétan Sanvoisin.

avoir été étudiées non seulement par les divers Ministères qu'ils concernent mais également par des Comités Interministériels spéciaux, tels que le Comité Interministériel de l'Economie nationale, le Comité du Chômage, le Haut-Comité de Guerre etc... qui donnent leur avis. M. Léon Noël, s'il n'a pas accès au Conseil des Ministres, fait au contraire partie de ces différents Comités.

2° Enregistrement des décisions et transmission.

Toujours pour des raisons de tradition, M. Flandin n'a pas voulu que l'on tienne de procès-verbaux des séances du Conseil. Le Sous-secrétaire d'Etat prend simplement quelques notes qui servent ensuite à la confection du communiqué pour la presse. Il n'a pas été prévu par contre d'enregistrement des décisions ni de transmission directe aux Ministères intéressés.

3° Contrôle de l'exécution des décisions.

M. Flandin n'a pas voulu non plus d'un contrôle supérieur et direct de la Présidence sur les autres Ministères. Pour lui il faut éviter avant tout de créer un super-ministère. Le Président du Conseil doit se contenter d'un rôle de direction, de liaison et d'arbitrage. Aussi, lorsqu'un projet de loi très important, tels les projets récents sur le blé, le vin, la viande, sera discuté devant le Parlement, il compte suivre son adoption, accélérer les discussions, intervenir dans les débats, prescrire des enquêtes si cela est nécessaire, par l'intermédiaire de ses services.

CHAPITRE III

QUE PENSER DE L'ORGANISATION ACTUELLE.

Il est encore trop tôt pour juger d'après des résultats la valeur de l'organisation actuelle des services administratifs créés par M. Flandin. Cependant il nous faut tout d'abord féliciter l'actuel Président du Conseil d'avoir donné le jour à cet organisme indispensable et surtout d'avoir voulu utiliser la méthode expérimentale, en commençant à grouper autour de lui un petit noyau de collaborateurs et en se réservant la possibilité de modifier ses services suivant les besoins ; nous pensons également que la volonté de M. Noël de ne pas encombrer la Présidence de dossiers bourrés de documentation, mais d'utiliser les services de documentation existant dans les Ministères, doit être approuvée, mais l'initiative de M. Flandin nous semble cependant mériter quelques critiques. Ces critiques porteront sur trois points : le choix de l'immeuble, le rôle de l'organisation, le personnel.

Le choix de l'immeuble.

Depuis plusieurs années le Parlement suit une politique, qui, pour n'être inscrite nulle part, n'en est pas moins admise par tous et qui consiste à regrouper peu à peu tous les Ministères dans des bâtiments nouveaux situés dans le quartier de l'Ecole militaire. Il y a deux ans

même, sur l'initiative de M. Morizet, sénateur, il a été inséré dans la loi de finances de 1932, un article 160 ainsi conçu :

« Les terrains domaniaux situés à Paris entre les avenues de Ségur, de Suffren, Duquesne et La Motte-Picquet et ceux de l'avenue de Tokio, les uns et les autres actuellement affectés au département de la Guerre, et les terrains domaniaux du quai d'Orsay, actuellement affectés aux départements des Beaux-Arts et de l'Air sont réservés pour un regroupement des administrations centrales de l'Etat. Il ne pourra en être disposé qu'en vertu d'une loi ».

L'opération prévue dans ce texte se produit lentement sans doute, mais avec un esprit de suite certain. Dès maintenant une partie du Ministère du Travail a été transférée place Fontenoy et un terrain a été prévu à côté pour l'achèvement de ce Ministère. Côte à côte avec lui, sur la même place, le Ministère de la Marine marchande est installé dans des bâtiments nouveaux. Le Ministère des Postes va être construit dans le prolongement des deux précédents.

« Il ne fait de doute pour personne, a dit M. Morizet le 23 décembre 1934, au Sénat, au cours de la discussion du projet de loi concernant l'Hôtel Matignon, il ne fait de doute pour personne que cette opération sera continuée, que d'autres Ministères viendront se ranger peu à peu le long de la place Fontenoy, continuant l'éventail déjà esquissé. L'emplacement de la Présidence du Conseil est donc tout indiqué : elle s'installera nécessairement un jour dans le bâtiment central de l'Ecole militaire elle-même. La charmante construction de Gabriel a là une destination forcée.

« Se servir, dans ces conditions, de l'Hôtel Matignon pour la Présidence du Conseil, c'est faire aujourd'hui des dépenses qu'on vous demandera dans quelques années, de renouveler en un autre endroit ; c'est créer inutilement du provisoire alors que l'on pourrait facilement faire du définitif ».

De plus, l'Hôtel Matignon situé rue de Varenne est nettement en dehors du quartier actuel des Ministères, peu facilement accessible.

Le rôle de l'organisation.

En décrivant le rôle de l'organisation nouvelle, nous en avons fait entrevoir les lacunes. La documentation et la liaison avec les autres Ministères nous semblent des fonctions bien étroites. Quant à l'absence de tout procès-verbal des Conseils des Ministres, l'absence également de l'enregistrement des décisions gouvernementales et de leur transmission directe aux services intéressés, apparaissent comme des lacunes regrettables. Enfin l'absence de tout contrôle dans l'exécution nous confirme dans notre opinion que M. Flandin ne conçoit pas son rôle de Président du Conseil comme un rôle de *chef* véritable, mais comme un simple rôle de direction assez vague. Sans doute il a apporté plusieurs fois devant les Assemblées, dans des débats capitaux, l'appoint de son autorité à ses Ministres débordés, mais cela n'est pas suffisant. Le Président du Conseil demeure presque toujours un simple *primus inter pares*.

Le personnel.

Ici se place à notre avis la grosse erreur de l'organisation Flandin. Il y a à la Présidence du Conseil trop de

personnel volant, pas assez de collaborateurs permanents. Nous comprenons très bien le désir du Chef du Gouvernement d'avoir auprès de lui pour assurer les liaisons indispensables des hommes de confiance, mais n'obtient-il pas ainsi tout simplement un Cabinet politique étendu ? Nous aurions préféré qu'il groupât autour de lui des chargés de mission, détachés temporairement de leurs administrations respectives, mais ne partant pas avec lui, et s'occupant en toute objectivité de tous les problèmes qui intéressent la Présidence en les dépouillant des influences politiques.

La même erreur se retrouve pour le chef des services administratifs de la Présidence. Il ne devrait pas s'en aller quand le Président du Conseil abandonne le pouvoir. Pourquoi craindre toujours que l'administration prenne le pas sur le politique ? Si le Président du Conseil, qui doit être un chef, n'arrive pas à imposer sa volonté à son collaborateur direct, croit-on qu'il aura assez d'énergie par ailleurs pour accomplir sa tâche écrasante ? L'exemple, d'ailleurs, des Secrétaires généraux de la Chambre et du Sénat est là pour nous fortifier dans notre impression. D'autre part, il serait toujours possible au Chef du Gouvernement de se séparer de son Secrétaire général, mais ce qu'il faudrait supprimer c'est ce départ automatique du second suivant le premier.

Les avantages de notre système sont évidents. On assurerait ainsi à la politique gouvernementale tous ceux de la permanence et de la continuité. Les tâtonnements, les mises au courant, qui vont exister à chaque changement de Ministère, à cause de l'organisation de M. Flandin, seraient supprimés.

CONCLUSION

Malgré les critiques auxquelles il se prête, l'organisme embryonnaire, créé par le Président Flandin, constitue un essai extrêmement intéressant. Mais une question se pose maintenant. L'organisation administrative et bureaucratique de la Présidence du Conseil suffira-t-elle à donner au Chef du Gouvernement tout le prestige, toute l'autorité qui lui font actuellement souvent défaut. Certains, au lendemain du 6 février, redoutant une revision constitutionnelle réclamée par l'opinion, ont certifié que cette organisation mettrait le Président du Conseil en mesure d'exercer dans sa plénitude l'autorité qu'il tient de la constitution et des traditions républicaines, autorité ample et puissante qui suffit largement d'après eux, pour conduire le pays. Pour nous, au contraire, l'organisation de la Présidence du Conseil n'est qu'un premier pas dans la voie de la réforme de l'Exécutif et nous estimons qu'une modification de nos lois constitutionnelles est indispensable pour parvenir au but poursuivi.

Nous avons vu au début de cette étude que le Président du Conseil avait un double rôle : Il doit d'une part diriger le travail parlementaire et d'autre part être le Chef des autres Ministres et coordonner leur action administrative. Ce double rôle nous conduira donc à désirer deux sortes de modifications constitutionnelles.

1^o Tout d'abord il faudrait donner au Président du Conseil le droit de dissoudre la Chambre des Députés sans l'avis du Sénat. Nous avons longuement décrit les inconvénients des trop nombreuses crises ministérielles qui sévissent en France et exprimé la nécessité d'un certain équilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif. Le Parlement vote les lois et exerce un contrôle sur l'Exécutif, le Gouvernement agit et doit posséder le droit de prendre pour arbitre en cas de conflit le peuple souverain.

En ce moment, comment le pouvoir exécutif peut-il parvenir à réfréner les mœurs tentaculaires du pouvoir législatif et reconquérir l'autorité légitime qu'il doit exercer ? Pris entre l'accomplissement de son devoir et la chute certaine, le Gouvernement est obligé « de louver, de transiger, de manœuvrer entre les intérêts et les partis qui le tiraillent, l'écartèlent et finalement le démolissent »¹.

Depuis le 8 mars 1876, jusqu'à maintenant, la France a connu 88 Ministères, soit une moyenne de huit mois par ministère.

Cet état anarchique ne peut durer. Le seul remède est de prendre pour arbitre le souverain lui-même, c'est-à-dire le suffrage universel, en usant contre la Chambre des Députés du droit de dissolution. Si ce droit de dissolution est d'un usage fréquent en Angleterre, où la Chambre des Communes termine rarement sa législature, il n'a joué en France qu'une seule fois, simplement à cause du privilège de consultation du Sénat, privilège qui n'existe que dans notre pays.

Or le Sénat est une Assemblée politique qui renverse les Ministères. Ce cumul par le Sénat du droit de dis-

1. *Les mœurs politiques et la réforme de l'Etat*, par M. Labarthe.

solution et de celui de renverser les Gouvernements n'était pas dans l'esprit de la Constitution de 1875. Le « Juge » est en même temps « partie ».

En enlevant au Sénat son privilège de consultation, le droit de dissolution deviendrait d'un usage beaucoup plus pratique et plus fréquent, en même temps que plus juste. Il deviendrait alors un frein nécessaire à l'omnipotence du Parlement et donnerait au pouvoir exécutif une indépendance, une stabilité, source d'autorité.

Certains esprits sincères mais craintifs redoutent certainement cette réforme, qui renforcerait trop, à leur gré, le Pouvoir exécutif. Pour calmer leurs alarmes, on pourrait envisager la création d'un aéropage suprême qui serait composé d'anciens Présidents de la République, d'anciens Présidents du Conseil, du Président du Sénat et du Président de la Chambre, auxquels on pourrait adjoindre les Premiers Présidents à la Cour de cassation et à la Cour des Comptes, le Vice-Président du Conseil d'Etat, etc. Cet aéropage donnerait son avis sur la nécessité de la dissolution, avis que le Gouvernement ne serait pas d'ailleurs obligatoirement tenu de suivre.

Allons même plus loin. Le Parlement français est fait de deux fractions ; la prérogative présidentielle, pour être efficace dans toutes les éventualités susceptibles de se présenter, devrait pouvoir porter sur chacune des deux fractions du Parlement. Nous ne voulons pas dire par là que la dissolution devrait toujours porter à la fois sur les deux assemblées, mais seulement que le Sénat pourrait être parfois dissous, tout au moins en partie, par un décret présidentiel. Une loi électorale pourrait régler les détails de cette importante question ¹.

1. Cette dissolution partielle correspondrait aux fournées de pairs.

2° Mais d'autre part, le Président du Conseil doit être le Chef des autres Ministres. Il serait utile de préciser dans la Constitution quel doit être son rôle exact et surtout de lui donner la faculté de répudier celui de ses collaborateurs qui ne suivrait pas docilement ses directives, sans que de pareilles divergences de vues rendent nécessaire la démission collective du Cabinet. Le Président de la République n'aurait plus pour tâche qu'à choisir l'homme de volonté dont il compte faire le Président du Conseil. Ce dernier, ensuite, par de simples décrets désignerait ses collaborateurs et par le même procédé pourrait les écarter quand ils ne lui donneraient plus totale satisfaction.

Ainsi, dans les délibérations gouvernementales, le Président du Conseil aurait voix absolument prépondérante et il lui serait aisé d'arbitrer les conflits qui peuvent surgir entre ses Ministres, puisque son *quos ego* serait, pour ceux qui contreviendraient à ses instructions, le signal prémonitoire de leur révocation. D'autre part, tenu au courant, au jour le jour, de l'activité des différents Ministères, le Président du Conseil serait à même d'étouffer les conflits naissants entre administrations, d'assurer l'harmonie indispensable à une gestion saine des affaires publiques. Il pourrait ainsi remplir beaucoup plus aisément sa tâche de direction et de coordination.

Résumons-nous pour terminer. L'organisation de la Présidence du Conseil, telle qu'elle a été tentée par M. Flandin, est un essai très intéressant mais d'une insuffisance évidente pour donner au Chef du Gouvernement le prestige et l'autorité qui lui sont indispensables.

Il faudrait à notre sens reprendre les projets de revision constitutionnelle présentés par M. Doumergue et les réaliser. C'est une tâche bien lourde que malheureusement le Gouvernement actuel n'a pas l'air de vouloir entreprendre.

Vu, le Doyen,
Edgard ALLIX.

Vu, le Président de la Thèse,
Achille MESTRE.

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur de l'Académie de Paris.
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GENERAUX

- Annuaire interparlementaire*. Edit. 1932 et 1934.
- BARTHÉLEMY (J.) et DUEZ. — *Droit constitutionnel*, édit. 1933, chez Dalloz.
- BOUTINY. — *Etude de droit constitutionnel*, (France, Angleterre, Etats-Unis), 2^e édit. 1893.
- DUGUIT. — *Manuel de droit constitutionnel*, 3^e édit., 1918.
— *Droit constitutionnel*, 2^e édit., 1924.
- DUGUIT et MONNIER. — *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, année 1925, 4^e édit.
- DARESTE. — *Les constitutions modernes*, édit. 1932, Sirey.
- ESMEIN. — *Elément de droit constitutionnel français et comparé*, édit. 1921.
- DUPRIEZ. — *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, 2^e édit. 1892-1893.
- HAURIU. — *Précis de droit constitutionnel*, édit. 1923.
- HERVIEU (Paul). — *Les ministres, leur rôle et leurs attributions dans les différents Etats organisés*. édit. 1893.
- LABARTHE (Emile). — *Les mœurs politiques et la réforme de l'Etat*, édit. 1935.
- MESTRE. — *Cours de droit constitutionnel de première année de licence*, année scolaire, 1925-1926.
- MIRKINE-GUETZEVITCH. — *Les constitutions de l'Europe nouvelle, Plan du 9 juillet*, édit. 1934. Gallimard.
- SIRIEX (Paul-Henri). — *Le régime parlementaire anglais contemporain*, édit. 1935, Sirey.

REVUES. JOURNAUX. THESES

- CANNAC (Henri). — *Le droit de dissolution de la Chambre des députés* (thèse, 1927).
- Europe Nouvelle*, 28 juillet 1934, « *Le plan du 9 juillet* », par Roger AUBOUIN.
- Journal Officiel*. — *Chambre des députés, documents parlementaires 1917*, t. II, p. 922-926 (Proposition Marin du 25 mai 1917).
- *Chambre des députés, documents parlementaires 1920*, t. I, p. 596 et suivantes (Proposition Marin du 31 décembre 1919).

- Chambre des députés, documents parlementaires 1921, t. IV, p. 19 et suivantes, annexe 319 (Rapport Cornudet).
 - Chambre des députés, documents parlementaires 1922, annexe 4242, (Avis du rapporteur Bokanowski, présenté le 4 avril 1922).
 - Chambre des députés, (Proposition de résolution de M. Dariac, n° 3806 de la 15^e législature, publiée en annexe au *J.O.* du 22 novembre 1934.
 - Chambre des députés. (Proposition de loi de MM. Borel et Gourdeau, n° 3301 de la 15^e législature, publiée en annexe au *J.O.* du 16 septembre 1934.
 - Chambre des députés. Rapport de M. Borel sur sa proposition de loi (n° 3301), n° 3582 de la 15^e législature, publiée en annexe au *J.O.* du 18 octobre 1934.
 - MENNESSON (René). — *L'organisation des services de la Présidence du Conseil en France*, thèse, 1928.
 - Petit Parisien*. — 7 juillet 1934. *L'organisation de la Présidence du Conseil* par Georges BONNET, ancien ministre.
 - Revue des Deux Mondes*. — 1^{er} juin 1934. M. Oliveira Salazar, par M. LEWANDOWSKI.
 - Revue de Droit public*. — Année 1919. t. XXXVI p. 75. *L'organisation de la Présidence du Conseil*, par M. Paul Dubois.
 - Année 1923, t. XL, p. 79. *La Présidence du Conseil*, par M. A. GUILLOIS professeur de droit administratif à la Faculté de droit de Dijon.
 - Revue de Paris*. — 1^{er} décembre 1917 p. 449, et 15 décembre 1917, p. 820. *Lettres sur la réforme gouvernementale*.
 - Janvier-février 1926, p. 228. *Caractères du vrai ministre* par M. CHAUMEIN.
 - Juillet-août 1926 p. 705, *Le Parlement et les pleins pouvoirs* par IGNOTUS
 - Revue Politique et Parlementaire*. — décembre 1926. *La réforme administrative*, par LEPINE, membre de l'Institut.
 - Octobre 1925, *L'organisation de la Présidence du Conseil*.
 - Mars 1926. *La réforme constitutionnelle en Italie*, par Alfred Rocco, ministre de la Justice et professeur à la Faculté des Sciences politiques de l'Université de Rome.
 - Juillet 1934. *Réformes constitutionnelles polonaise et autrichienne*, Par MIRKINE-GUETZEVITCH.
 - Novembre 1934, *Les projets de M. Doumergue*, par Joseph BARTHÉLÉMY
 - Mars 1935. *La défense de l'Etat démocratique en Tchécoslovaquie*, par MIRKINE-GUETZEVITCH.
 - Revue universelle*. — 15 février 1935, M. Noël, par M. GAETAN SANVOISIN.
 - 1^{er} mars 1935, *La Présidence du Conseil*, par M. Charles BENOIST.
 - Temps*. — 5 août 1934. « *Le plan du 9 juillet* », par Pierre FERVACQUE.
 - 2 mars 1935. *Conférence de Sir John Simon sur le régime parlementaire en Grande-Bretagne*.
-

TABLE DES MATIERES

Introduction	1
La Présidence du Conseil vient d'être organisée à nouveau en France. Très heureuse initiative qui correspond à un besoin, existe dans plusieurs Etats étrangers et était réclamée en France depuis plusieurs années	

TITRE PREMIER

NECESSITE DE L'ORGANISATION DE LA PRESIDENCE DU CONSEIL	3
--	---

<i>Chapitre Premier. — Comparaison entre l'Etat et une société commerciale</i>	5
--	---

<i>Chapitre II. — Le régime parlementaire en France. Déséquilibre entre l'Exécutif et le Législatif</i>	8
---	---

<i>Chapitre III. — Le Président du Conseil</i>	14
--	----

1° Le silence de la Constitution	14
--	----

2° Rôle du Président du Conseil	15
---------------------------------------	----

A. Le Président du Conseil doit diriger le travail parlementaire	15
--	----

B. Le Président du Conseil est le chef du Cabinet	17
---	----

a) Questions de politique générale ou problèmes intéressant plusieurs départements ministériels	18
---	----

b) Problèmes n'intéressant qu'un seul département	18
---	----

3° Le Président du Conseil est en même temps ministre	20
---	----

Inconvénient de ce cumul	20
--------------------------------	----

<i>Chapitre IV. — Quel devrait être le rôle des services rattachés à la Présidence du Conseil</i>	25
---	----

1° Préparation des décisions gouvernementales	26
---	----

2° Enregistrement et transmission des décisions	27
---	----

3° Contrôle de l'exécution des décisions gouvernementales par les services intéressés	29
---	----

TITRE II

LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DANS CERTAINS ETATS

EUROPEENS	31
1° Angleterre	32
2° Belgique	38
3° Espagne	39
4° Italie	41
5° Pologne	45
6° Portugal	47
7° Tchécoslovaquie	49

TITRE III

LA DOCTRINE

<i>Chapitre Premier. — La doctrine proprement dite</i>	55
1° Opinion de M. Mestre	56
2° — de M. Joseph Barthélemy	56
3° — de M. Duguit	57
4° — de M. Esmein	58
5° — de M. Gignoux	59
6° — de M. Guillois	59
7° — de M. Hauriou	60
<i>Chapitre II. — Les projets d'organisation de la Présidence du Conseil</i>	62
I. <i>Projets émanant de parlementaires</i>	62
1° M. Louis Marin	62
2° M. Cornudet	70
3° M. Emile Borel	72
4° M. Dariac	77
5° M. Bénazet	80
II. <i>Autres conceptions de l'organisation de la Présidence du Conseil</i>	83
1° M. Paul Dubois	83
2° L'auteur anonyme des « Lettres sur la réforme gouvernementale »	85
3° L'auteur anonyme de « l'organisation de la Présidence du Conseil »	88
4° Le plan du 9 juillet	89
5° M. Jacques Bardoux	91
6° M. Gaston Doumergue	92

TITRE IV

LA PRÉSIDENTIE DU CONSEIL EN FRANCE

HISTORIQUE DE LA QUESTION 95

Chapitre Premier. — **Quand et comment est apparue en France la nécessité d'un organisme spécial de coordination et de contrôle attaché à la Présidence du Conseil** 97

Chapitre II. — **La Présidence du Conseil depuis 1914** 103

1° Le ministère Briand 103

2° — Ribot 105

3° — Painlevé 107

4° — Clémenceau 108

5° Les ministères Millerand, Leygues, Briand et Poincaré 111

6° Le ministère Herriot 111

7° — Painlevé 112

8° La période de novembre 1925 à juillet 1926 117

9° Le cabinet Poincaré d'union nationale 118

TITRE V

L'ORGANISATION ACTUELLE DE LA PRÉSIDENTIE

DU CONSEIL 123

Chapitre Premier. — **Vote de l'art. 23 de la loi de finances du budget de 1935** 125

I. Le projet Flandin 126

II. Adoption de l'art. 23 par la Chambre des Députés 127

III. Adoption par le Sénat 128

1° Thèse de M. Maulion 128

2° Thèse de M. le Président Flandin 130

Chapitre II. — **L'organisation actuelle de la Présidence du Conseil** 133

A. Le Bureau du Cabinet et des Travaux législatifs 135

B. L'Etat-Major administratif du Président du Conseil ... 135

C. Le Chef de l'organisation 137

Mission de l'organisme actuel 138

1° Préparation des décisions et du Conseil des Ministres 138

2° Enregistrement des décisions et transmission 139

3° Contrôle de l'exécution des décisions 139

<i>Chapitre III. — Que penser de l'organisation actuelle</i>	140
Le choix de l'immeuble	140
Le rôle de l'organisation	142
Le personnel	142
CONCLUSION	145
BIBLIOGRAPHIE	151

Imprimerie F. BOISSEAU, 34, rue du Taur. — TOULOUSE



